

Lappi valmistautuu muutokseen

Lapin maakunta- ja kuntatason toimijoiden odotukset maakunta- ja
sote-uudistusta kohtaan

Jussa Liikkanen

791619S

Pro gradu-tutkielma

Maantieteen tutkimusyksikkö

Oulun Yliopisto

25.4.2019



Yksikkö:	Pääaine:		
Maantieteen tutkimusyksikkö	Maantiede		
Tekijä:	Opiskelija-numero:	2315492	Tutkielman sivumäärä: 64 s. + I liite
Liikkanen Jussa Tarmo Johannes			
Tutkielman nimi:			
Lappi valmistautuu muutokseen – Lapin maakunta- ja kuntatason toimijoiden odotukset maakunta- ja sote-uudistusta kohtaan			
Asiasanat:	Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistus, alueuudistus, maakunta, Lappi, odotusten rakenteet, valtiomuutos, valtion alueellinen prosessi, alueellinen identiteetti		
Tiivistelmä:			
<p>Menneellä hallituskaudella Suomen aluehallinto oli kohtaamassa uutta murrosta hallituksen kaavaileman maakunta- ja sote-uudistuksen myötä. Siinä oli määrä toteuttaa sosiaali- ja terveystalouden uudistus sekä maakuntauudistus tavalla, jota kuvaillaan yhdeksi suurimmista hallinnon toimintatapojen uudistuksista, mitä Suomessa on tehty. Sote- ja maakuntauudistuksen tarkoituksena oli perustaa uudet maakunnat, uudistaa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenne, palvelut ja rahoitus sekä siirtää maakunnille uusia tehtäviä.</p> <p>Tutkielman perimmäisenä tarkoituksena on selvittää, millaisia odotuksia Lapin maakunta- ja kuntatason toimijoilla ja organisaatioilla oli suunniteltua maakunta- ja sote-uudistusta kohtaan, sekä miten nämä odotukset käyvät yhteen maakunta- ja sote-uudistuksen tärkeimpien tavoitteiden kanssa. Tarkoituksena on samalla kerätä kyseisten toimijoiden arvioita uudistuksen tavoitteiden toteutumisesta uuden organisaation myötä. Yksi tutkimuksen tarkoituksista on odotusten rakenteiden ja alueellisen identiteetin käsitteiden kautta lähestyä asiaa lappilaisesta näkökulmasta uudistuksen sitoessa pinta-alaltaan Suomen mittakaavassa hyvin laajan alueen yhden maakunnallisen hallinnon alle.</p> <p>Tutkielmaa varten haastateltiin yhdeksää maakuntavalmisteluissa mukana ollutta maakunta- ja kuntatason toimijaa. Haastatteluiden avulla pyrittiin kattavasti etsimään vastauksia johdannossa esitettyihin tutkimuskysymyksiin sekä kartoittamaan, millaisia näkemyksiä Lapissa on alueuudistusta kohtaan päätöksentekijöiden ja asiantuntijoiden keskuudessa. Pääasiallisena teemana haastatteluissa toistui haastateltavien odotukset alueuudistuksen tärkeimpiä tavoitteita ja niiden toteutumista kohtaan.</p> <p>Tutkimustulosten perusteella Lapissa suhtauduttiin alueuudistukseen melko skeptisesti ja uudistuksen viivästyminen aiheutti myös turhautumista valtiojohtoista uudistusprosessia kohtaan. Erityisestä kritiikkiä kohdistui uudistuksen rahoitusmallia ja valinnanvapausmallia kohtaan. Osaltaan nämä tekijät ilmentävät Lapin päätöksentekijöiden odotusten rakenteita suhteessa valtiojohtoiseen muutosprosessiin, jossa Lapin erityispiirteitä ei osata kylliksi ottaa huomioon uudistusta valmistellessa. Uudistuksen vaikutus Lapin odotusten rakenteisiin jää sen sijaan vielä pääosin hämärän peittoon. Tutkielman johtopäätösten avulla voidaan analysoida, mitkä tekijät osaltaan vaikuttivat uudistuksen kaatumiseen ja millä tavalla vastaavaa uudistusta pitäisi jatkossa lähestyä.</p>			
Muita tietoja:			
Päiväys:	25.04.2019 Oulu		

Sisältö

1. Johdanto	4
2. Teoreettinen viitekehys.....	7
2.1 Valtion alueellinen prosessi	7
2.2 Suomen valtiomuutos.....	11
2.2.1 Lappi osana Suomen valtiomuutosta.....	13
2.3 Maakunta- ja sote-uudistus tilallisena prosessina	17
2.4 Odotusten rakenteet ja alueellinen identiteetti	23
2.4.1 Alueellinen identiteetti Lapissa	26
3. Aineisto ja menetelmät	31
4. Aineiston analyysi.....	34
4.1 Alueuudistukseen valmistautuminen Lapissa	34
4.2 Odotukset alueuudistusta kohtaan.....	36
4.3 Lapin alueiden väliset suhteet ja kansalaisten suhtautuminen maakuntaan.....	42
5. Tulokset ja johtopäätökset	49
6. Pohdinta	56
Lähteet	59
Liitteet.....	65

1. Johdanto

Suomen valtio elää jatkuvassa muutoksessa. Itsenäisyydestä asti on Suomessa harjoitettu politiikkaa, jonka tavoitteena on ollut valtion uudistaminen ja muuttaminen paremmin aikaansa soveltuvaksi (Moisio 2012: 9). Tämä on näkynyt muun muassa läänien ollessa osa valtion aluejakoa. Suomessa ei ole ollut vahvaa valtion ja kuntien välistä aluehallintoa ennen kuin 1990 -luvulla tähän alettiin kiinnittää enemmän huomiota. Vuoteen 1994 asti lääninhallituksilla ja valtiolla oli ollut päävastuu aluekehityksestä. Kyseisenä vuonna tuli voimaan laki alueiden kehittämisestä, jonka myötä valtion vastuu siirtyi kunnille ja lääninhallitusten vastuu maakunnille (Kull 2009 :25; Moisio 2012: 180). Vuonna 2010 Suomen valtion aluehallinto sai nykyisen muotonsa, kun läänit lakkautettiin. Tämän myötä läänien tehtävät siirtyivät aluehallintovirastoille sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (Luokituksen... s.a.). Tällä hetkellä aluehallinto on jälleen muutoksessa suunnitteilla olevan alueuudistuksen myötä.

Tässä tutkimuksessa Juha Sipilän johtaman hallituksen valmistelemaa, keväällä 2019 kaatunutta julkisen sektorin rakennemuutoshanketta kutsutaan alueuudistukseksi. Siinä oli määrä toteuttaa sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus sekä maakuntauudistus tavalla, jota kuvaillaan yhdeksi suurimmista hallinnon toimintatapojen uudistuksista, mitä Suomessa on tehty (Sote- ja maakuntauudistus s.a.). Tästä syystä suunniteltu alueuudistus on erityisen mielenkiintoinen tutkimuksen kohde. Sote- ja maakuntauudistuksen tarkoituksena oli perustaa uudet maakunnat, uudistaa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenne, palvelut ja rahoitus sekä siirtää maakunnille uusia tehtäviä. Maakuntauudistuksen virallisena tavoitteena oli sovittaa yhteen valtion aluehallinto ja maakuntahallinto sekä yksinkertaistaa julkisen aluehallinnon eli valtion, maakuntien ja kuntien hallinnon järjestämistä. Kaikki 18 itsehallinnollista maakuntaa oli määrä perustaa nykyisen maakuntajaon pohjalta. Näille maakunnille olisi siirtynyt erilaisia tehtäviä ELY-keskuksista, TE-toimistoista, aluehallintovirastoista, maakuntien liitoista ja muista kuntayhtymistä sekä kunnista. Lisäksi maakuntien oli määrä järjestää alueensa sosiaali- ja terveyspalvelut. Alueuudistuksen oli tarkoitus tulla voimaan vuoden 2021 alussa, mutta uudistuksen valmistelussa esiin tulleet poliittiset erimielisyydet lisäsivät epävarmuutta uudistuksen aikataulun toteutumisesta. (Sote- ja maakuntauudistuksen yleisesittely s.a.). Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta oli määrä uudistaa, jotta ihmisten hyvinvointi- ja ter-

veyseroja kyettäisiin kaventamaan, palvelujen yhdenvertaisuutta ja saatavuutta parantamaan ja kustannuksia hillitsemään (Sote-uudistuksen... s.a.).

Suunniteltu alueuudistus olisi näkynyt selkeästi myös Lapissa. Uuteen Lapin maakuntaan olisi siirtynyt tehtäviä Lapin kunnista, Lapin ja Länsi-Pohjan sairaanhoitopiireistä, Kolpeneen erityishuoltopiiristä, Lapin liitosta, Lapin pelastuslaitoksesta, Lapin ELY-keskuksesta, Lapin TE-toimistosta sekä Lapin AVI:sta. Lisäksi sairaanhoitopiirit, maakuntaliitot, pelastuslaitokset, ELYt, TE-toimistot ja AVIt oli määrä lakkauttaa. Kaiken kaikkiaan Lapin maakunta- ja sote-uudistuksen oli tarkoitus vaikuttaa ainakin noin 8 000 ihmisen työhön sekä kaikkien lappilaisten palveluihin (Lapin maakunta).

Tämän tutkimuksen perimmäisenä tarkoituksena on selvittää, millaisia odotuksia Lapin eri maakunta- ja kuntatason toimijoilla ja organisaatioilla on suunniteltua maakunta- ja sote-uudistusta kohtaan, sekä miten nämä odotukset käyvät yhteen maakunta- ja sote-uudistuksen tärkeimpien tavoitteiden kanssa. Tarkoituksena on samalla kerätä kyseisten toimijoiden arvioita uudistuksen tavoitteiden toteutumisesta uuden organisaation myötä. Tutkimuskysymyksiäni siis ovat:

1. *Millaisia odotuksia Lapin maakunta- ja kuntatason toimijoilla on suunniteltua alueuudistusta kohtaan?*
2. *Miten kyseiset odotukset käyvät yhteen uudistuksen tärkeimpien tavoitteiden kanssa?*
3. *Millaisia vaikutuksia uudistuksella on Lapin odotusten rakenteiden ja alueellisen identiteetin kannalta?*

Tutkimuskysymyksiä lähestyttäessä tärkeää on ottaa huomioon Lapin aluepoliittinen historia. Lapin väkiluku on laskenut läpi 2000-luvun (Tilastokeskus 2018) ja maakunnan aluepoliittiset haasteet ovat olleet pitkään tiedossa valtion aluepolitiikan keskittyessä yhä enemmän kilpailukyvyyn tehostamiseen (Haveri & Suikkanen 2003). Onkin hyvä selvittää, näkevätkö erityisesti Lapin syrjäseutujen muuttotappiokunnat uudistuksen helpottavan muuttotappion ja ikääntyvän väestön tuomaa painetta.

Yksi tutkimuksen tarkoituksista on odotusten rakenteiden ja alueellisen identiteetin käsitteiden kautta lähestyä asiaa nimenomaan lappilaisesta näkökulmasta, Lapin historian ja alueellisen identiteetin huomioon ottaen. Mielenkiintoista on selvittää,

millä tavalla tuleva alueuudistus mahdollisesti vaikuttaa odotusten rakenteisiin Lapin alueella, sillä uudistus sitoo pinta-alaltaan Suomen mittakaavassa hyvin laajan alueen yhden maakunnallisen hallinnon alle. Odotusten rakenteet perustuvat suurelta osin alueen institutionalisoinnin prosessissa koettuihin kokemuksiin (Paasi 1991) ja uudistus voidaan nähdä eräänlaisena institutionaalisenä muutoksena. Tässä pyrin huomioimaan myös Lapin aluepoliittisen ja kulttuurillisen historian erityisesti niiden tekijöiden osalta, jotka ovat vaikuttaneet historiaan saatossa lappilaiseen alueelliseen identiteettiin sekä sitä kautta myös odotusten rakenteisiin.

Lähestyn tutkimuskysymyksiä aluksi selvittämällä yleisesti Suomen valtiomuutoksen historiaa viime vuosikymmenien aikana - erityisesti Suomen muutosta hyvinvointivaltiosta kilpailuvaltioksi – ja täten havainnollistaa kuinka alueuudistuksen tuomat muutokset asettuvat osaksi Suomen valtiomuutoksen jatkumoa. Samalla selvitän valtion rinnalla tarkemmin Lapin roolia Suomen valtiomuutoksessa. Tämän lisäksi käsittelen teoreettisessa viitekehyksessäni yleisesti valtion alueellista prosessia. Lopuksi pyrin selvittämään odotusten rakenteiden ja alueellisen identiteetin käsitteiden kautta Lapin alueen ominaispiirteitä päätutkimuskysymyksiä tarkastellessa.

Keskeneräisenä uudistuksena tulevaa alueuudistusta on tutkittu jo jonkin verran. Esimerkiksi Kuntaliitto on toteuttanut osana ARTTU2-tutkimusohjelmaa uudistuksen reaaliaikaisen arviointitutkimuksen (REA-tutkimus), jossa tuotettiin säännöllisesti ajantasaista tietoa sote- ja maakuntauudistuksesta erityisesti kuntien näkökulmasta (mm. Stenvall ym. 2017).

Tutkimuksen aineisto on suurimmalta osin kerätty aikana, jona Juha Sipilän hallituksen ajama alueuudistus oli vielä keskeneräinen. Sitten ajanpuutteeseen ja perustuslaillisiin ongelmiin kaatunut uudistus nähdään monella tapaa edelleen tarpeellisena, joten tutkimuksessa esiin tulleet asiat ovat edelleen ajankohtaisia sekä auttavat ymmärtämään, millaisia näkemyksiä Lapissa oli suunniteltua alueuudistusta kohtaan sekä mitä tästä uudistuksesta opittuja asioita tulisi ottaa huomioon, mikäli uudistusta lähdetään jälleen valmistelemaan seuraavan hallituskauden aikana.

2. Teoreettinen viitekehys

2.1 Valtion alueellinen prosessi

Aiempaan, valtiotason poliittisen voiman analysointiin perustuvan tutkimuksen sijaan tutkijat ovat alkaneet analysoida useita valtiosisäisiä prosesseja, joissa syntyy uusia, usean skaalan hierarkioita liittyen valtion institutionaaliseen järjestelyyn, poliittiseen auktoriteettiin ja regulaation konfliktiin (Brenner 2004a: 449). Urbaanin hallinnon kehittymistä fordistis-keynesialaisesta hyvinvointivaltiosta yritysmalliseen kilpailuvaltioon 1970-luvun jälkeen on laajalti tutkittu 1980- ja 1990-luvull. (Hall & Hubbard 1998; Harvey 1989). Näissä tutkimuksissa on kuitenkin jätetty pääasiassa huomiotta urbaanin hallinnon ja laajempien, kansallisella tasolla konfiguroitujen valtion alueellisten muutosten välinen yhteys (Brenner 2004a: 449).

Brenner (2004a: 450-451) näkee valtion alueellisen prosessin dynaamisena, muuttuvana prosessina. Hänen mukaansa valtion alueellisuuden maantiedettä on tarkkailtava jatkuvasti muuttuvien sosiaalisten suhteiden edellytyksenä, areenana sekä lopputulemana. Se on siis sosiaalisesti muodostettu, konflikteja sisältävä ja dynaamisesti kehittyvä sosiospatiaalisen kanssakäymisen matriisi. Tällä Brenner haastaa aiemmin vallalla ollutta käsitystä, jossa valtiotilaa on lähestytty muun muassa alueellisen fetismin kautta, jolloin tilaa on käsitelty ajattomana, muuttumattomana, staattisena sekä epäpoliittisena valtion ulottuvuutena (Brenner 2004b: 74). Tämä on läheisessä yhteydessä territoriaalisuuden ansan (*territorial trap*) käsitteen kanssa. Sillä viitataan valtiokeskeiseen ajattelu-tapaan, jossa territorioita pidetään kyseenalaistamattomina tilan yksiköinä (Agnew 1994).

Brennerin (2004a: 452) mukaan valtiotilalla tarkoitetaan suppeassa mielessä valtion tunnusomaista alueellisen organisaation muotoa diskreettinä, territoriaalisesti keskitettynä, itsenäisenä ja sisäisesti erottuvana institutionaalisena mekanismina. Tällä viitataan erityisesti valtion territoriaalisuuden muuttuvaan rakenteeseen ja modernin valtioidenvälisen systeemin alla muuttuviin rajojen, rajapintojen ja rintamien rooleihin.

1500-luvulta lähtien valtioiden rooli territoriaalisen vallan käyttäjinä on perustunut lisääntyvään määrään sääntelyaktiviteetteja, kuten sodankäynti ja maanpuolus-

tus, kansallisen taloudellisen varallisuuden lisääminen ja säilöntä, kansallistettujen poliittis-kulttuurillisten identiteettien promootio, poliittisen legimitetin demokraattisten muotojen institutionalisointi sekä sosiaalisen hyvinvoinnin takaaminen (Taylor 1994). Territorialisuuden periaatteen kautta valtiot ovat siis yrittäneet monia eri strategioita käyttäen sisällyttää useita erilaisia sosiaalisia aktiviteetteja. Näin ollen territoriaalisten rajojen rooli spatiaalisten ”aitausten” modaaliteetteina ei pidä nähdä pysyvänä, jatkuvana tilana, vaan sen sijaan historiallisesti tiettyjen poliittisten strategioiden keinona ja tuloksena, tarkoituksena muokata sosiaalisen kanssakäymisen maantiedettä valtion sisällä ja niiden välillä (Brenner 2004a: 452).

Territoriaalisten aspektien lisäksi valtiotila suppeassa mielessä sisältää valtion territoriaalisen organisoinnin muuttuvan maantieteen sekä hallinnon erittelyä kansallisten rajojen sisällä. Suurin osa valtioista sisällyttää instituutioonsa laajalti valtion sisäistä territoriaalista erittelyä jakamalla säänteleviä tehtäviä eri hallinnon tasoille (Painter & Goodwin, 1995). Valtion sisäinen territoriaalinen erittely edellyttää hallintojenvälistä hierarkiaa sekä paikka- ja aluekohtaisia institutionaalisia muotoja joissa tiettytyyppiset tilat sisältyvät yksilöllisiin hallinnollisiin järjestelyihin (Brenner 2004a: 453).

Valtiotila laajassa merkityksessä viittaa alueellis-, paikallis- ja skaalaspesifeihin tapoihin, joilla valtion instituutiot mobilisoidaan sääntelemään sosiaalisia suhteita ja vaikuttamaan niiden paikallisia maantieteitä. Jokaisella historiallisella valtion alueellisuuden muodostuksella on oma linjakehyksensä, joita kohdistetaan tiettyihin toimivaltoihin, paikkoihin ja skaaloihin valtion sääntelyn, julkisten varojen käytön ja/tai taloudellisen avun kautta (Jones, 1999). Tämän alueellisen kohdentamisen prosessin kautta valtiot yrittävät tehostaa paikallisesti spesifejä voimavaroja, kiihdyttää pääoman kiertoa, lisätä työvoimaa, huomioida alueilla esiintyviä sosioekonomisia ongelmia ja/tai ylläpitää alueellista koheesiota (Brenner 2004a: 453).

Näiden selkeiden alueellisten linjausten lisäksi valtiotila laajassa mielessä viittaa myös epäsuoriin sosioalueellisiin vaikutuksiin jotka johtuvat näennäisesti epäalueellisista linjauksista. Ensinnäkin näennäisesti epäalueelliset linjaukset voivat vaikuttaa tiettyihin sijanteihin tai tiettyihin sosiaalisiin ryhmiin näissä sijainneissa. Tähän Jones (1999: 238) antaa esimerkkinä Yhdysvaltojen armeijan taloudellisen tukemisen. Tämä muodostaa alueellisen linjauksen joka luo huomattavasti työpaikkoja isoille teollisuus-

alueille esimerkiksi Los Angelesiin ja Seattleen. Samalla Yhdysvaltain hallituksen antamat asuntolaina- ja asuntoverohelpotukset suosivat lähiöitä alueina kaupunkikeskusten sijaan, joissa vuokra-asuminen on pääasiallinen asumismuoto. Toisaalta monet valtiotasoon linjaukset luovat epätasaisia alueellisia vaikutuksia johtuen niiden yhteensopivuudesta paikallistason olosuhteiden kanssa. Tässä Jones (1999: 238) tuo esimerkkinä kansallisten työvoimalinjausten päinvastaiset vaikutukset valmiiksi edullisilla ja valmiiksi taantuvilla paikallistason työmarkkinoilla.

Valtiotilan kapean ja laajan muodon kanssakäyminen muodostaa historiallisesti erityisiä valtion alueellisuuden muotoja. Tällaiset valtion alueelliset konfiguraatiot edustavat aiempien sääntelevien käytäntöjen tulosta, jotka taas tarjoavat väliaikaisesti tasapainotettuja institutionaalisia ja maantieteellisiä areenoita, joiden kautta uusia säänteleviä järjestelyjä voidaan muodostaa. Näin ollen valtiovallan alueellisuus on samalla valtiotilan perityn maantieteellisen lohkoutumisen sekä sitä uudelleenjärjestelviin tai muuttavien emergenttien poliittisten strategioiden konfliktisen vuorovaikutuksen edellytys, väline sekä lopputulema (Brenner 2004a: 454).

Yksi valtion alueellisen prosessin avainelementeistä on valtion alueellinen valikoivuus. Jokaisella historiallisella valtion instituutioiden ja linjausten muodostumisella on tapana suosia tiettyjä tiloja, sijainteja ja skaaloja annetun valtiollisen territorion sisällä, samalla jättäen huomiotta, marginalisoimalla tai jättämällä pois muita tiloja, sijainteja ja skaaloja (Jones 1999). Kyseinen valikoivuus syntyy ja muuttuu perityn valtion spatiaalisen organisaation muodon ja uusiin maantieteellisiin valtion linjauksiin ja poliittis-ekonomiseen elämään orientoituneiden poliittisten strategioiden kanssakäymisessä (Brenner 2004b).

Brennerin (2004b: 94-95) mukaan valtiovallan spatiaalinen konfiguraatio modernin kapitalismin alla on näyttäytynyt useissa eri muodoissa eri aikoina ja eri alueilla. Toisaalta hänen mukaansa valtion spatiaalisen valikoivuuden eri muotoja ei voi selittää ainoastaan maantieteellisen tai historiallisen kontekstin kautta, sillä eri valtion kautta toimivien sosiaalisten voimien poliittiset agendat ja maantieteelliset orientaatiot ovat tiettyjen, tarkoin määriteltyjen institutionaalisten parametrien rajoittamia. Valtion alueelliset projektit ja strategiat ovat kehittyneet modernin valtion perustana olevan territoriaaliseen muotoon liittyvien institutionaalisten parametrien yhteydessä. Nämä projektit ja strategiat kohdistetaan siis valtion toimivallan alaisiin institutionaalisiin järjestelyihin

tai sosioekonomisiin suhteisiin, jotka yleisesti ovat huomattavissa skaalallisessa ulottuvuudessa sekä territoriaalisessa ulottuvuudessa.

Valtion spatiaalisuuden perityt mallit tuhoutuvat harvoin, jos koskaan valtion spatiaalisessa uudelleenmuodostumisessa. Sen sijaan systemaattisen muutoksen aikoina uudelleen projisoidut spatiaaliset mallit heijastetaan vakiintuneiden valtion spatiaalisen organisaation muotojen, morfologioiden ja skaalojen päälle. Täten historian eri vaiheiden olemassa olleet valtion tilojen organisaatiot muodostavat monitasoisia territoriaalisia mosaiikkeja (Brenner 2004b).

2.2 Suomen valtiomuutos

Lapin kehitys osana Suomen valtiomuutosta alkaa toden teolla vasta toisen maailmansodan jälkeen (Moisio 2012: 13). Sen vuoksi aloitan tässä osiossa Suomen valtionmuutoksen kuvaamisen Suomen siirtymisestä hajautetun hyvinvointivaltion malliin. Sen ensimmäiset tukipilarit valettiin 1930-luvulla Urho Kekkosen ajaessa myöhemmin hyvinvointivaltiokehitykselle olennaisena osana tunnetun, sosiaalidemokraattien ja Maalaisliiton yhteishallituksen eli niin sanotun punamultayhteistyön (Moisio 2012: 71).

1950-luvulta lähtien Suomessa vallinneessa poliittisessa ympäristössä pyrittiin erityisesti uudenlaiseen kansalliseen eheyteen. Maantieteilijä Sami Moisio (2012: 72) kutsuukin tätä pyrkimystä ”eheytyksen politiikaksi”. Eheytystä toteutettiin monin erilaisin keinoin, joita kehitettiin 1940-luvun lopusta aina 1970-luvulle asti. Näihin lukeutuivat esimerkiksi maataloustuet, lapsilisäjärjestelmä, kansaneläkesysteemi, työttömyyskorvaukset sekä lapsiperheiden asumistuet. Lisäksi työviikon pituus säädettiin 40 tuntiin sekä peruskoulu ja kunnallinen päivähoito ulotettiin koskemaan koko valtioaluetta (Moisio 2012: 72-73). Samalla eheytyksen politiikalla pyrittiin estämään taantumusta alueilla, jotka eivät kyenneet menestymään ilman valtion apua. Tässä kehityksessä keskeistä oli erityisesti Maalaisliiton ja sosiaalidemokraattien välinen 1950-luvun lopulla pitkien puolueiden välisten riitojen sekä hajonneiden hallitusten jälkeen alkanut yhteistyö (Moisio 2012: 97-100).

Jo hajautetun hyvinvointimallin vallitessa talouskasvusta tehtiin yleisen yhteiskuntapolitiikan pääkohde, siinä missä aiemmassa, areaalisen valtion mallissa politiikan keskiössä olivat yhteiskunnallisten ristiriitojen lieventäminen tai jopa peittäminen (Kalela 2005). Tämä ei tosin tarkoittanut sitä, että edellä mainituista areaalisen valtiomallin periaatteista olisi luovuttu kokonaan, sillä myös yhteiskuntarauhan ylläpito oli tärkeä osa toisen maailmansodan jälkeisen Suomen politiikkaa. Tämä vain näkyi aiempaa epäsuoremmin, monimutkaisemmin ja peiteltyemmin (Moisio 2012: 87).

Länsi-Euroopassa monin paikoin jo 1970-luvulla käynnistynyt voimakas valtiomuutos alkoi näkyä Suomessa vasta 1990-luvulla laman jälkeen. Valtiomuutoksen tutkimuksen haasteena on se, että yleisesti muutokset tapahtuvat valtioissa eri tahtiin. Näin ollen Suomen valtiomuutosta tutkiessa onkin syytä panna merkille joitakin juuri

Suomelle tyypillisiä erityispiirteitä. Edellä mainitun, suhteellisen myöhäisyyden lisäksi Suomi on yleisesti liitetty osaksi pohjoismaista hyvinvointivaltiomallia, jossa sosiaalinen ja alueellinen tasaaminen oli keskeinen yhteiskunnallinen tavoite 1960-luvulta 1980-luvulle asti jopa niin selkeästi, että sitä käytetään edelleen hallinnan apuvälineenä sekä poliittisena argumenttina. Kolmantena erityispiirteenä Suomessa voidaan pitää poliittista maltillisuutta, joka on ikään kuin jarruttanut kaikkein radikaaleimpia muutosehdotuksia. (Moisio & Vasanen 2008: 21)

Heikki Patomäen (2007: 55) mukaan Suomen poliittinen kenttä alkoi siirtyä oikealle 1990-luvun laman jälkeen, jolloin uusliberaaliin poliittiseen järkeilyyn liittyvät valtion uudistamisprosessit lisääntyivät. Pääasiallisesti tämä näkyi keskustan ja sosiaalidemokraattien yhteistyössä luodun eheytyksen politiikan rapautumisena. Tämä merkitsi samalla kokoomuspuolueen rakenteellisen vallan lisääntymistä Suomessa ja talousvetoisen poliittisen hallinnan ja kielen läpilyöntiä Suomessa. Samalla voidaan sanoa Suomen siirtyneen hajautetusta hyvinvointivaltiosta hajautetuksi kilpailuvaltioksi, jossa markkinoiden avaamista painottava kilpailukyky politiikka on korvannut voimakasta valtiosääntelyä ja alueellista tasoittamista korostavan tulonsiirtopolitiikan. (Moisio 2012: 164)

Samoihin aikoihin Suomen siirtyessä hyvinvointivaltiomallista kilpailuvaltiomalliin alettiin Suomen poliittisessa keskustelussa avoimesti arvostella keskusjohtoista ja hierarkkista suunnittelukulttuuria. 1990-luvun alun laman pääasiallisena syynä pidettiin poliittisen järjestelmän epäonnistumista. Suomessa katsottiin, että valtiota tulisi avata kilpailulle ja yksityistää valtio-omistusta (Moisio 2012: 165). Anu Kantolan (2002) mukaan suomalainen poliittinen eliitti näki laman vanhan suunnitteluvaltion epäonnistumisena eli silloisen hyvinvointivaltion väistämättömänä kuolinkouristuksena. Eliitin mukaan lama olikin siis syy päästä irti sairastuneesta valtiojärjestelmästä ja siirtyä terveemmälle eli markkinavetoiselle yhteiskuntapoliittiselle säännöstölle.

Kilpailuvaltion termiä on yleisesti käytetty kuvaamaan valtiota, jonka keskeinen tehtävä on edistää pääoman kasautumista yritys ympäristöstä haetuin menetelmin (Cerny 1990). Nykyaikaisessa kilpailuvaltiossa tuottavuuden käsite on noussut olennaiseen rooliin mitattaessa valtiotoiminnan menestystä. Tähän valtiomuotoon liittyy olennaisesti valtio-omistuksen yksityistäminen, rajat ylittävää kilpailua edesauttavan lainsäädännön edistäminen sekä rahoitusmarkkinoiden sääntelyn purkaminen. Pääsääntöisesti

kilpailuvaltio perustelea tekemiään muutoksia kilpailukyvyn parantamisella. (Moisio 2012: 168-169; Patomäki 2007)

2.2.1 Lappi osana Suomen valtiomuutosta

Lapin kehitys osana Suomen valtiomuutosta alkoi näkyä erityisesti 1950-luvulla valtiotavallan keskittyessä valtion reuna-alueisiin ja niiden asukkaisiin. Tähän vaikutti myös toisen maailmansodan jälkeen alkanut ja aina 1950-luvun puoliväliin jatkunut Pohjois-Suomen jälleenrakennus. Ensimmäistä kertaa Lappia käsiteltiin osana eräänlaisena koko Suomen resurssialueena vuonna 1949 asetetun teollisuuskomitean toimesta. Kehitys 1950-luvulla keskittyikin pääsääntöisesti valtion ja elinkeinoelämän resurssitarpeisiin. Tätä käytäntöä ympäristöpolitiikan tutkija Ilmo Massa on väitöskirjassaan kuvannut ”ekologiseksi kolonialismiksi”, sillä teollisuuskomitean ohjelmassa ei piitattu alueen perinteisten elinkeinojen kehittämisestä tai luonnonvarojen suojelusta (Massa 1994: 205). Samalla Lapin väkimäärä kasvoi nopeasti valtion investoidessa uuteen teollisuuteen ja maatalouden tukemiseen. Lapin sodanjälkeinen asutuspolitiikka koski lähinnä entisiä rintamamiehiä, sotaeskiä ja –invalidia, joille lohkottiin maata viljelystiloiksi suurelta osin valtion metsämaista. Asutustiloja raivattiin erityisen paljon syrjäisille ja kylmille seuduille Savukoski-Muonio-linjan eteläpuolelle. Alueen elinkeinoja pyrittiin monipuolistamaan eri rahoitusinstrumenteilla, kuten verohuojennuksilla, korkotuilla, luototuksella sekä kuljetustuilla (Moisio 2012: 13-14; Massa 1994: 205).

1950-luvulla Lapin ja koko Pohjois-Suomen kehitykseen vaikutti positiivisesti Urho Kekkosen pyrkimykset kehittää alueen olosuhteita Maalaisliiton ja sosiaalidemokraattien 1951 muodostamassa Kekkosen toisessa hallituksessa. Kekkonen piti erityisesti Pohjois-Suomen maatalouden kehittämistä ensimmäisen hallituksensa erityistehtävänä (Mäntylä 2016: 42). Kekkosen mielestä erityisesti talous oli suurin Etelä- ja Pohjois-Suomea erottanut tekijä. 1950-luvulla Etelä-Suomi oli pääosin teollistunutta aluetta siinä missä Pohjois-Suomessa nojattiin vielä vahvasti maatalouteen. Lisäksi maatalous Pohjois-Suomessa oli vielä menetelmiltään vähemmän kehittyntä kuin Etelä-Suomessa. Nämä tekijät yhdistettynä huonoihin liikenneyhteyksiin tekivät Pohjois-Suomesta hyvin suhdanneherkän sekä estivät varallisuuden kertymistä ja lisäsivät alueen työttömyyttä. Tämän lisäksi sodanjälkeisen asutuspolitiikan keskittyessä liikaa kylmille ja syrjäisille

suoalueille muun muassa tieteellisen optimismin nojalla, asetti alueen ilmasto suuria haasteita maanviljelyn kannalta. Kekkonen pitikin Pohjois-Suomen pikaista teollistamista ensisijaisen tärkeänä koko maan talouden kannalta. Tähän vaikuttivat osaltaan Pohjois-Suomen runsaat luonnonvarat sekä alueen vesistöjen hyödyntäminen energiataloudessa (Mäntylä 2016: 46-48; Massa 1994: 207).

Urho Kekkosen ajama politiikka 1950-luvulla edusti osaltaan Ilmo Massan kuvaamaa ekologista kolonialismia, sillä Kekkosen ohjelmasta puuttuivat ympäristönäkökulmat kokonaan. Sen sijaan Pohjois-Suomi nähtiin Kekkosen teksteissä usein ennen kaikkea teollisuuden raaka-aine, energia- ja työvoimavarastona. Toisaalta historian tutkija Matti Mäntylä argumentoi väitöskirjassaan (2016: 52), että Kekkosen teksteistä löytyvät kolonialistiset piirteet johtuvat hänen käyttämistään retorisisista keinoista ja kyse olisi lähinnä vain kärjistyksistä. Sen sijaan Mäntylän (2016: 53) mukaan yksi Kekkosen teollistamispolitiikan keskeisistä motiiveista oli sosiaalinen oikeudenmukaisuus sekä yhdenvertaisten elinolosuhteiden takaaminen kaikille Suomalaisille.

1960-luvun alkupuolella Lapin väkiluku saavutti 212 000 asukkaan lakipisteen. Hajauttavan aluepolitiikan voimakkaimpana aikakautena alueen elinolosuhteita pyrittiin kaikin puolin kehittämään. Toisaalta vuosikymmenten taitteessa työttömyys tilanne Pohjois-Suomessa oli entistäkin heikompi. Maa- ja metsätalouden koneistuminen ja maatalouspolitiikan muutos vaikuttivat moniin Lapin asutustiloihin hyvin negatiivisesti, syrjäisten asutustilojen soveltuessa huonosti modernia maataloustekniikkaa käyttävään maatalouteen. Huolimatta uudesta roolistaan pääasiassa valtion ulkopoliittisena johtajana otti Urho Kekkonen aktiivisesti kantaa myös sisäpolitiikkaan ja erityisesti Pohjois-Suomen työllisyys tilanteeseen jo ensimmäisellä presidenttikaudellaan. Kekkosen mukaan työllisyys ja sen hoitaminen olivat eduskunnan ja hallituksen tärkein sisäpoliittinen kysymys ja ongelma, jolle tulisi etsiä ratkaisu mahdollisimman nopeasti. Valtion taloustilanne parantuikin 1960-luvun alkupuolella, joka näkyi myös Pohjois-Suomessa elämän mahdollisuuksien parantumisenä (Mäntylä 2016: 159-160, Moisio 2012: 14, Massa 1994: 209).

Erityisesti 1970-luvulla aluepoliittisen ohjauksen tueksi saatiin palveluiden alueellistaminen, jolla osaltaan pyrittiin ottamaan haltuun Suomen syrjäseutuja. Tällöin Lapin voidaan sanoa viimeistään ”valtiollistuneen”, kun kunnat sekä elinkeinoelämä ovat

tulleet aiempaa riippuvaisemmaksi kansallisista tulonsiirroista, jota Massa kutsuu hyvinvointikolonialismiksi (Massa 1994, 262). Valtion avustuksella alueelle syntyi esimerkiksi 760 modernia porotilaa, joihin avustusten ansiosta saatiin tyydyttävät asuintilat (Moisio 2012: 14-15). Samalla perinteinen maatalous mureni 1960- ja 1970-luvun taitteessa Suomen maatalouspolitiikan pyrkiessä vähentämään tilojen ja tuotannon määrää ylituotannon vuoksi. Mauno Koiviston I hallituksen läpi ajaman pellonvarausjärjestelmän on nähty olevan erityisen epäedullinen erityisesti Pohjois-Suomen maatalouden kannalta. Suurten ikäluokkien sekä maa- ja metsätalouden koneistamisen aiheuttama rakennetyöttömyys johti 1970-luvun alussa siihen, että 1940-luvun lopulla syntynyt väestö- ja elinkeinopommi ”räjähti käsiin” (Mäntylä 2016: 227). Pohjois-Suomen maaseudun väestön määrä kääntyi jyrkkään laskuun sisäisen muuttoliikkeen sekä Ruotsiin muuton seurauksena. (Mäntylä 2016: 225-227)

Edellä kuvattu Lapin ”modernisointi” prosessina saavutti huipentumansa 1980-luvulla, kun alueellinen korkeakouluverkko saavutti Rovaniemen. 1990-luvun alusta lähtien valtio on hiljalleen ”vetäytynyt” Lapista ja alueen asukasmäärät ovat kääntyneet laskuun. Tämä johtuu osaltaan erilaisista julkisen ja yksityisen sektorin supistuksista, leikkauksista ja karsimisista, jotka ovat seuranneet toinen toisiaan läpi 2000-luvun. Keskeisiä syitä esimerkiksi Salcompin ja suurelta osin valtio-omisteisen Stora Enson tehtaiden sulkemiseen Kemijärvellä oli aluepolitiikan rakennemuutos ja markkinavetoisempi ajattelu. Aluepolitiikassa oli tässä vaiheessa kyse erityisesti taloudesta, kun siitä oli puhdistettu pois laajemmat poliittisen yhteisön vahvuuteen ja suvereniteettiin liittyvät pyrkimykset. Moisio (2012: 17) mukaan Stora Enson sellutehtaan alasajo ei olisi ollut mahdollista 1960- tai 1970-luvuilla johtuen tuon ajan johtavista poliittisista linjauksista.

Johtuen alueiden välisen kilpailun kovenemisesta ja aluepolitiikan muutoksesta tehokkuutta tavoittelevaan muotoon on kehityserot alueiden välillä kasvaneet entisestään. Hallintotieteilijä Arto Haveri ja sosiologi Asko Suikkanen (2003) näkevät, että uusi aluepolitiikka ei ole onnistunut tasaisuustavoitteen näkökulmasta. Yritysten kansainvälistymistä ja tietoyhteiskunnan rakentamista varten tarkoitetut tuet ovat pääasiassa suuntautuneet kasvukeskuksiin, syrjäseutujen jäädessä vääjäämättä häviäjän rooliin. 1990-luvulla Lappi ei onnistunut toipumaan lamasta samaa tahtia muun valtakunnan kanssa ja samalla keskuseudut ovat imeneet uutta kasvuvoimaa Lapin väestöstä. Massa

(1994: 262-263) kuvaa 1990-laman jälkeistä aikaa aluepoliittisiin tukiin ja hyvinvointipalvelujen keskittämiseen keskittyneen ”hyvinvointikolonisaation” vääjäämättömänä epäonnistumisena, kun aluepolitiikan, julkisen sektorin ja maatalouden leikkaukset iski-
vät kipeästi juuri Lappiin. Nykyään aluetta uhkaavat edelleen kasvavat erot elinolosuhteissa, työttömyys, syrjäytyminen ja muuttoliike. Haveri ja Suikkanen eivät 2000-luvun alkupuolella julkaistussa tekstissään juuri näe Lapin tulevaisuutta positiivisena. Lapin väestö onkin ollut laskussa koko 2000-luvun: Vuonna 2000 Lapissa asui 191 768 asukasta, kun taas vuoden 2018 marraskuuhun mennessä väkiluku on laskenut 178 564 asukkaaseen (Tilastokeskus 2018). Positiivisena muutoksena voidaan nähdä työttömyyden lasku. Viimeisen 10 vuoden aikana työttömyys Lapissa oli korkeimmillaan vuonna 2015 työttömien työnhakijoiden määrän saavuttaessa noin 15 000 kansalaisen rajan. Marraskuun lopussa 2018 työttömiä työnhakijoita oli 8 538, joka vastaa 10,4% alueen työvoimasta (TEM Työväilytystilasto 2018).

Moisio (2012: 18) esittää kysymyksen, ollaanko Lapissa kenties siirtymässä takaisin Massan (1994) mainitsemaa ekologista kolonialismia kohti, missä Lappia aletaan jälleen pitää eräänlaisena raaka-aineperiferiana. Tämä näkyy erityisesti kaivannaistoinnin lisääntymisenä, josta on kaavailtu uutta kivijalkaa Pohjois-Suomen aluekehitykseen (Suomen mineraalistrategia 2010: 13). Toisaalta Massa huomioi jo vuonna 1994 matkailun nousevan vaikutuksen Lapin talouteen, mikä on näkynyt vahvasti nykypäivänä matkailijoiden määrän kasvaessa kovaa vauhtia erityisesti talvisesongin aikaan joulumaaliskuussa (Lapin matkailun tunnuslukuja 2018).

2.3 Maakunta- ja sote-uudistus tilallisena prosessina

Maakuntauudistuksen virallisina strategisina tavoitteina oli luoda Suomeen moderni ja kustannustehokas julkinen hallinto, joka palvelee kaikkia asukkaita. Tarkoituksena oli turvata tärkeät palvelut ja sujuvoittaa asiointia sekä lisätä kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa. Tavoitteena on tuottaa samanlaiset palvelut kaikille, käyttää resursseja fiksummin, nykyaikaistaa palveluja ja luoda yhden luukun periaate yrityksille. Maakuntauudistuksen tarpeellisuutta perustellaan sillä, että palvelujen saatavuudessa ja laadussa on alueellisia eroja ja väestön ikääntyessä palvelujen tuottaminen hankaloituu entisestään. Näihin ongelmiin maakuntauudistus lupaa tuoda ratkaisun resurssien viisaammalla käytöllä, palvelujen nykyaikaistamisella ja digitalisoinnilla, vaikutusmahdollisuuksien lisäämisellä sekä yritysten palvelujen helpottamisella. (Mitä maakuntauudistus...s.a.)

Sote-uudistuksessa koko julkinen sosiaali- ja terveydenhuolto oli määrä uudistaa. Sote-uudistuksessa merkittävintä oli se, että sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen järjestämisvastuu olisi siirtynyt kunnilta uusille maakunnille. Sosiaali- ja terveydenhuolto on valtion rahoittamaa toimintaa, johon kuuluvat sairaalapalvelut, suun terveydenhuolto, äitiys- ja lastenneuvolat, aikuissosiaalityö, lastensuojelu, avoterveydenhuoltopalvelut, vammaispalvelut, vanhusten asumispalvelut, kotihoito, kuljetuspalvelut ja ympäristöterveydenhuolto. Sote-uudistuksen virallisina strategisina tavoitteina oli ottaa käyttöön tehokkaimmat ja vaikuttavimmat toimintatavat, vähentää ihmisten eroja hyvinvoinnissa ja terveydessä sekä taata sosiaali- ja terveystalouden yhdenvertainen saatavuus. Tarkoituksena oli pienentää jonoja sujuvoittamalla palveluja ja hoitopolkuja. Yksi merkittävimmistä suunnitelluista uudistuksista sosiaali- ja terveystalouksissa oli valinnanvapaus. Valinnanvapauden ideana on, että asiakas voi valita vapaasti maakunnan yhtiön, yksityisen yrityksen tai järjestön palvelun valinnanvapauden piiriin kuuluvista palveluista. Sote-uudistuksen tarkoituksena oli myös digitalisaation, liikkuvien ja kotiin tuotavien palvelujen sekä lähipalvelujen ja kiireellisen hoidon saatavuuden lisäämisellä taata kaikille maakunnan asukkailla laadukas ja nopeasti saatava hoito (Mitä sote-uudistus...s.a.).

Maakunta- ja sote-uudistusta edeltäneen, vuonna 2006 alkaneen kunta- ja palvelurakennemuutoksen eli Paras-hankkeen keskeydyttyä vuonna 2011 Jyrki Kataisen hallituksen toimesta, alettiin Suomessa valmistella uutta uudistusta liittyen sosiaali- ja

terveydenhuollon järjestämistä, kehittämistä ja valvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseen. Kansliapäällikkö Kari Välimäen johtama työryhmä laati aiheesta raportin, jossa ehdotettiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistamiseksi kolmea vaihtoehtoista mallia. Näistä vaihtoehtoista yhdessä vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamisesta olisi yhdellä kunnalla, joka vastaisi kaikista tehtävistä. Raportin mukaan tällaisia kuntia voisi Suomessa olla alle 20. (Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä... 2011)

Vuonna 2012 palvelurakennetyöryhmä valmisteli sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteeksi kolme erilaista mallia. Johtoryhmänä toimiva sosiaali- ja terveystoiministeriövaliokunta valitsi näistä jatkotyön pohjaksi mallin, jossa kunnat tai sote-alueet vastaisivat laajennetusta perustason palveluiden järjestämisestä sekä merkittävästä osasta erikoissairaanhoidosta (Palvelurakennetyöryhmän loppuraportti 2013). Hallituksen kesällä 2012 tehtyjen kirjausten pohjalta uudistuksen valmistelua jatkettiin siltä pohjalta, että sote-rahoitus ja –järjestämisvastuu olisi ollut pääasiassa vahvoilla peruskunnilla. Sote-alueiden määrä tulisi ratkeamaan tulevan kuntarakenteen perusteella. Kuntien ja sote-alueiden keskitettäviä tehtäviä varten olisi perustettu viisi erityisvastuu- aluetta (erva) ja nykyiset sairaanhoitopiirit olisi yhdistetty hallinnollisesti erityisvastuu- alueiksi (Sosiaali- ja terveystoiministeriön esitys... 2012).

Vuoden 2013 keväällä pääministeri Jyrki Katainen asetti uudistusta selvittämään kunta- ja sote-koordinaatioryhmän, jonka puheenjohtajaksi valittiin Kokoomuksen eduskuntaryhmän puheenjohtaja Petteri Orpo ja varapuheenjohtajaksi SDP:n eduskuntaryhmän puheenjohtaja Jouni Backman. Ryhmään kuuluivat lisäksi kunta- ja sote-uudistuksesta vastaavat ministerit sekä hallituspuolueiden ministeriryhmien ja eduskuntaryhmien edustajat. Koordinaatioryhmän linjauksessa esitettiin, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun on määräytyttävä kunnan asukasluvun mukaan yhdenmukaisin periaattein koko Suomessa. Sote-palveluiden järjestämisestä vastaisivat kunnat, perustason alueet ja sote-alueet. Kaikki kunnat rahoittaisivat sote-palveluja ja palveluita voivat tuottaa niin kunnalliset kuin yksityiset toimijat. (Hallituksen kunta-sote –koordinaatioryhmän linjaukset 2013)

Alexander Stubbin hallituksessa uudistusta alettiin valmistella vuonna 2014 hallituksen yhdessä oppositioapuolueiden kanssa tehdyn linjauksen myötä. Alkuperäisen linjauksen mukaan Suomeen oltiin muodostamassa viittä sosiaali- ja terveystoimintaa

vastaavaa sosiaali- ja terveysaluetta, jotka olisivat olleet vastuussa kaikista sosiaali- ja terveyspalveluista, korvaten nykyisin järjestämismuutoksissa olevat lähes 200 kunnallista organisaatiota. Näiden alueiden lisäksi esitettiin enintään 19 kuntayhtymän muodostamista, jotka olisivat olleet vastuussa sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisesta yhtenä kokonaisuutena. Järjestämislakiesityksen mukaan sote-alueet olisivat aloittaneet toimintansa vuoden 2016 alussa ja palveluiden tuottamisesta vastaavat kuntayhtymät vuoden 2017 alussa (Hallituksen esitys sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiksi 2014). Lakiesitystä käsiteltiin laajalti eduskunnan valiokunnissa. Perustuslakivaliokunnan ensimmäisessä lausunnossa (PeVL 64/2014 vp) mainittiin, että lakiesitystä ei voisi käsitellä normaalissa lainsäätämisyksityksessä, mikäli valiokunnan tekemiä ehdotuksia hallintomallin kansanvaltaisuudesta ja kuntien rahoitusvastuusta sekä niiden muodostamasta sääntelykokonaisuudesta ei otettaisi huomioon. Toisessa lausunnossaan (PeVL 75/2014 vp) perustuslakivaliokunta kuitenkin arvioi, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan hallituksen esityksen pohjalta valmistettu muutettu malli ei ehdotuksineen ja perusteluineen muodostanut riittävää perustaa arvioida hallituksen esitykseen verrattuna olennaisten muutosehdotusten perustuslainmukaisuutta. Täten sosiaali- ja terveysvaliokunta ei laatinut asiassa mietintöä ja lakiehdotuksen käsittely eduskunnassa raukesi. Samalla uudistuksen valmistelu siirtyi seuraavien eduskuntavaalien jälkeiselle uudelle hallitukselle.

Vuonna 2015 valittu pääministeri Juha Sipilän hallitus nosti maakunta- ja sote-uudistuksen yhdeksi uuden hallituksen kärkihankkeista sen hallitusohjelmassa. Alkuperäisessä hallitusohjelmassa sosiaali- ja terveyspalveluita järjestävien sote-alueiden enimmäismääräksi määrättiin 19 (Ratkaisujen Suomi 2015). Marraskuussa 2015 hallitus pääsi sopuun 15 sote- ja 18 itsehallintoalueesta. Jaon tarkoituksena jaolla oli se, että ylimääräiset kolme itsehallintoaluetta voisivat lailla säädettävän työnjaon mukaisesti tukeutua muiden itsehallintoalueiden palvelurakenteisiin vaativimmissa palveluissa (Hallituksen linjaus 7.11.2015). Kyseisestä lukumääräpäätöksestä käytiin kiivas valtataistelu hallituksen isoimpien puolueiden, Keskustan ja Kokoomuksen välillä. Hallituksen suurin puolue Keskusta oli 18 alueen kannalla, kun taas toiseksi suurin puolue Kokoomus toivoi enintään 12 alueen mallia. Mediassa esimerkiksi Yle (Hallituskriisi ratkesi... 2015) perusteli taistelua sillä, että 18 alueen mallissa Keskusta olisi Ylen laskujen mukaan suurin puolue yhdeksällä alueella, kun taas 15 alueen mallissa Keskusta olisi suurin 7 alueella.

Lopulta Keskusta sai tahtonsa 18 alueesta läpi antamalla Kokoomukselle lupauksen uudistuksen mukana tulevasta valinnanvapauslainsäädännöstä, jossa käyttäjä saa itse valita palveluiden julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin tuottajan (Merikanto 2017b, Hallituksen linjaus 7.11.2015). 18 alueen malli on kohdannut laajasti kritiikkiä terveydenhuollon edustajien näkökulmasta. Esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL arvioi alueiden parhaaksi määräksi 4-5 tai joillakin reunaehdoilla maksimissaan 12-15 (THL hallitusohjelmasta... 2015) sekä monien uudistusta valmistelevien asiantuntijoiden mukaan uudistuksen tavoitteet täyttäisi parhaiten viisi tai 12 aluetta (Hallituskriisiin yritetään yhä etsiä ratkaisua... 2015). Lisäksi uudistukseen lisätty valinnanvapauslainsäädäntö herätti kritiikkiä johtuen asian nostamisesta esille ilman etukäteisvalmistelua sekä vuoden 2016 joulukuussa julkaistun luonnoksen keskeneräisyydestä (Merikanto 2017b).

Uudistuksen valinnanvapausmallia kritisoitiin runsaasti hallituksen eduskunnalle maaliskuussa 2017 annetun lakiesityksen pohjalta. Lausuntokierroksella noin neljännes vastaajista uskoi uudistuksen tavoitteeseen terveyserojen kaventamisesta ja palveluiden yhdenvertaistamisesta. Vain kymmenesosa uskoi säästöjen toteutumiseen. Molemmissa tapauksissa yksityiset palveluntuottajat uskoivat eniten tavoitteiden toteutumiseen (Kuvaajat valinnanvapauslain lausunnoista 2017). Myöhemmin samana vuonna eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi, ettei uudistus ole perustuslain mukainen, jonka vuoksi esitys palasi valmisteluun (PeVL 26/2017 vp). Seuraava hallituksen esitys sote-uudistuksesta luovutettiin eduskunnalle maaliskuussa 2018 (HE 15 2018 vp). Tällä kertaa perustuslakivaliokunta ei palauttanut esitystä enää hallituksen valmisteluun, vaikka se osoittikin useita korjattavia kohteita, kuten uudistuksen aikataulun kireyden, rahoituksen poikkeustilanteissa sekä EU:n kilpailulainsäädännöllisen näkökulman varmistamisen. Valiokunta totesi, että muutokset lakiesitykseen voidaan tehdä eduskuntakäsittelyssä (PeVL 15/2018 vp).

Lopullisesti Sipilän hallituksen valmisteleman alueuudistuksen valmistelu päättyi tuloksettomana maaliskuussa 2019. Syynä tähän Sipilä piti eduskuntakauden loppumista sekä perustuslain tulkinnasta johtuvia esteitä. Uudistuksen valmistelun päättyessä Sipilä jätti hallituksen eronpyynnön presidentti Sauli Niinistölle. Sipilän hallitus jatkoi presidentin pyynnöstä toimitusministeriönä johtuen seuraavien eduskuntavaalien läheisyydestä (Pääministeri Juha Sipilän puhe... 2019). Uudistuksen valmistelun päättymi-

sen myötä Lapin maakuntauudistuksen valmistelu lopetetaan kevään 2019 aikana. Maakuntavalmistelut pyritään kuitenkin päättämään hallitusti, jotta valmisteluissa syntyneitä tuloksia voidaan hyödyntää jatkossa. Kaiken kaikkiaan maakuntavalmistelun työryhmässä on Lapissa työskennellyt noin 40 ihmistä, joista puolet osa-aikaisesti. Suurin osa valmistelijoista on lähtöisin muista organisaatioista jolloin he palaavat takaisin omiin tehtäviinsä (Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelu päättyy... 2019). Sekä Sipilän puheessa että Lapin maakuntavalmistelun tiedotteessa korostetaan sote-uudistuksen tarpeellisuutta myös jatkossa.

Sote-uudistuksen tavoitteiden on nähty olevan osittain keskenään ristiriidassa. Koska uudistuksen tavoitteena on osaltaan hillitä kustannusten kasvua, asettaa se painetta palveluverkon ja resurssien supistamiseen. Samalla uudistuksen on tarkoitus kehittää asiakaslähtöistä toimintaa, jota ei yleensä pidetä kustannustehokkaimpana vaihtoehtona (KEHIKKO... 2018: 4). Lisäksi uuden sote-järjestelmän valinnanvapausmallin on nähty lisäävän kustannuksia, mikäli ennen omalla rahalla ja pienillä kela-korvauksilla lääkäri- sekä hammaslääkäripalveluja ostaneet kansalaiset siirtyvät sote- ja suunhoidon keskuksiin (Merikanto 2017a).

Vaikeuksia uudistukseen valmistautumisessa on aiheuttanut uudistuksen merkittävä viivästyminen sekä valmiin uudistuslainsäädännön puuttuminen. Ennen uudistuslainsäädännön valmistumista maakunnat ja kunnat ovat valmistelleet uudistusta pitkälti hallituksen ja ministeriöiden linjausten perusteella (Stenvall ym. 2017). Kuntaliiton ARTTU2-ohjelman uudistuksen reaaliaikaiseen arviointiin (REA) kuuluvassa raportissa (Stenvall & Majonen, 2017) nähtiin erityisesti kuntien ja niiden päättäjien elävän eräänlaisessa välitilassa, jonka koettiin näkyvän mm. ennakoimattomuutena, epävarmuutena, hämmennyksenä ja suunnan puuttumisena. Tämän on nähty johtavan kuntien henkilöstön ylimääräiseen kuormittamiseen. Samalla se on haastanut kuntien johtoa tekemään asioita uudella tavalla. Kuitenkin osa kunnista on etsinyt aktiivisesti ulospääsyä välitilasta mm. liittoutumalla yksityisen sektorin toimijoiden kanssa.

Kuntien rooli uudistuksessa on ollut muutenkin haastava, sillä niiden mahdollisuudet räätälöidä uudistusta paikallisiin olosuhteisiin sopivaksi ovat rajalliset varsinkin aikaisempiin kuntiin kohdistuviin uudistuksiin verrattuna. Uudistus tapahtuu kuntien tahdosta riippumatta, mutta vaatii kuitenkin niiden aktiivista myötävaikuttamista sen valmisteluvaiheessa. Uudistuksen vaikutukset kuntiin riippuvat myös paljon siitä, onko

kunta siirtänyt vastuuta sosiaali- ja terveyspalveluista maakunnalliselle tai ylikunnalliselle toimijalle etukäteen, sekä siitä, minkä kokoinen kunta on. Pienille kunnille sosiaali- ja terveydenhuollon siirtäminen maakuntatasolle on yleensä helpotus kuntien taloudesta johtuen, kun taas isommissa kunnissa pelkona on paikallisen liikkumavaran ja toimintakyvyn heikkeneminen. (Stenvall ym. 2017)

Tutkimusalueen näkökulmasta erityisesti haasteita kokonaiskustannuksien hillinnälle aiheuttaa Lapin erityisolosuhteet. Lapin maakunta on suomen maakunnista pinta-alaltaan suurin ja harvaan asutuin. Sosiaali- ja terveyshuoltoa järjestäviä organisaatiota alueella on 25, jonka lisäksi alueella on kaksi sairaanhoitopiiriä (Sosiaali- ja terveyspalvelut: Lappi... 2018). Maakunnan kuntakeskukset sijaitsevat kaukana toisistaan sekä päivystävistä sairaaloista. Pienien yksiköiden kysyntä ja tarjonta vaihtelevat suuresti, mikä taas heikentää tuottavuutta. Täten esimerkiksi valmiuden ylläpito sekä matkoihin kuluva työaika lisää palveluntuotannon kustannuksia (KEHIKKO... 2018: 9). Lisäksi Lapissa aiheuttaa uudistukselle haasteita sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjien määrä sekä useat käytössä olevat tietojärjestelmäkokonaisuudet. Muita terveydenhuollon haasteita aiheuttavia tekijöitä Lapissa on mm. väestön ikääntyminen, korkea työttömyys, korkea pienituloisuusaste sekä korkea huoltosuhde. (Sosiaali- ja terveyspalvelut: Lappi... 2018). Toisaalta uudistuksessa nähdään myös mahdollisuuksia. Lapissa muutosjohtajana toimiva Marja Perälä on listannut uudistuksen mahdollisuuksiksi mm. rajat ylittävän yhteistyön, saamenkielisten palveluiden kehittämisen, uudenlaiset toimintatavat ja modernit palvelut sekä palveluiden yhdenvertaisuuden (Perälä 2018). Teknologian tärkeä rooli uudistuksessa voi helpottaa palveluiden tarjoamista erityisesti harvaanasutun Lapin alueella.

Lapissa maakunta- ja sote-uudistuksen oli määrä vaikuttaa noin 8000 ihmisen työhön sekä kaikkien lappilaisten palveluihin. Tehtäviä uuteen maakuntaan olisi siirtynyt kaikista Lapin kunnista, Lapin ja Länsi-Pohjan sairaanhoitopiireistä, Kolpeneen erityishuoltopiiristä, Lapin liitosta, Lapin pelastuslaitoksesta, Lapin ELY-keskuksesta, Lapin TE-toimistosta sekä Lapin aluehallintovirastosta (Lapin maakunta: yleisesittely).

2.4 Odotusten rakenteet ja alueellinen identiteetti

Odotusten rakenteiden käsitettä on alun perin käytetty kielen ja kulttuurin tutkimuksessa niiden tapojen kuvaamiseen, joilla ihmiset organisoivat tietoutta ympäröivästä maailmasta ja käyttävät sitä uuden tiedon tulkintaan (Ross 1975). Nämä rakenteet perustuvat henkilön kokemuksiin tietyn kulttuurin tai kulttuurien vaikutusvallan alaisena. Ihmismaantieteessä ja yhteiskuntatieteissä vastaavia ajatuksia on käsitelty myös useiden käsitteiden kautta, kuten esimerkiksi Raymond Williamsin ”tuntemusrakenteet” (”structures of feeling”). Tällä Williams (1961: 48-71) kuvaa tietynlaista käsitystä elämästä, tietynlaista paikallista tyyliä tai yhteisön tuntemusta ilman tarvetta ilmaisulle. Tuntemusrakenteiden käsite on lähellä esimerkiksi maailmankatsomuksen ja ideologian käsitteitä (Milner 2002, 71-74) ja kyseisten käsitteiden rakenteet voivat olla myös osana tuntemusrakenteita (Williams 1977, 132). Williamsin mukaan yhteiskunnan ja kulttuurin hahmottaminen valmiina kokonaisuuksina – kuten ideologioina – estää näkemästä ihmisen kulttuurillista toimintaa elävänä ja muotoutuvana prosessina. Menneisyyden muodostettuja kokonaisuuksia käsitellään nykypäivään jäykkinä rakenteina, jolloin käynnissä olevien prosessien kuvaaminen on mahdotonta. Williamsin mukaan analyysin apuna toimivia käsitteitä ei saa sekoittaa sisällöksi, sillä esimerkiksi ideologiat ja maailmankatsomukset eivät kuvasta sellaisenaan käynnissä olevien prosessien muodostumista. (Williams 1977: 128-130).

Tuntemusrakenteen hallitseminen on vaikeaa johtuen jatkuvasta ajankohittaisen todellisuuden empiiristen havaintojen tarpeesta, mutta samalla se tekee siitä monipuolisemman kuvauksen sosiaalisesta rakenteesta (Williams 1977, 132-133). Nykyhetkestä on kuitenkin vaikea erottaa piirteet, jotka oikeasti kuuluvat merkittävään muotoutumassa olevaan ideologiseen kokonaisuuteen ja mitkä ovat sosiaalisen rakenteen kanalta merkityksettömiä ilmiöitä. Selitystä ei saavuteta myöskään siksi, että nämä piirteet voivat olla merkittäviä juuri osana jotakin ideologiaa (Simpson 1995, 43). Myös Williams itse pitää käsitettä hankalana. Hän selventää, että vaikka menneisyyden muodot auttavat hahmottamaan tuntemusrakenteita, voi nykyhetkessä olla muotoutumassa jo aivan uusi tuntemusrakenne (Williams 1977, 132). Käsite vaikuttaa olevankin jossain määrin epämääräinen ja häilyvä, eikä Williams tyhjentävästi todista sen tarpeellisuutta verrattuna

esimerkiksi ideologian käsitteeseen. Toisaalta käsitteen epämääräisyys mahdollistaa ympäröivän todellisuuden havainnollistamisen vakiintuneita muotoja vapaammin (Simpson 1995: 43-44).

Tuntemusrakenteet vaikuttavat olevan yhteydessä yksinomaan tiettyihin sosiaalisiin ryhmiin ja aika-tila-tilanteisiin. Tähän verrattuna odotusten rakenteiden käsite on tarkemmin rajattu tietyn alueen mukaan. Alueen ollessa suhteellisen pysyvä tuo käsite onkin merkittävä alueiden ja alueellisten identiteettien synnyssä (Paasi 1986a: 121). Verrattuna tuntemusrakenteisiin, odotusten rakenteet heijastavat enemmän alueen historiaan vakiintunutta ”virallista” maailmankuvaa tai ideologiaa sen sijaan, että puhuttaisiin alueen ihmisten välittömistä kokemuksista. Odotusten rakenteiden kautta kansalaisia käsitellään tietyn alueen asukkaina tai kansalaisina. Kyseiset rakenteet ilmenevät muun muassa regionalismin ja nationalismien ideologioina. (Paasi 1991: 249-250)

Odotusten rakenteet muodostavat tietylle alueelle yhtenäisen kehyksen, joka on suhteellisen muuttumaton ja näkyy aika-tilaspesifeinä ja aluerajattuina institutionaalisesti sulatettuina aistimuksina, käsityksinä ja toimintoina, jotka voivat sisältää niin olemassa olevia kuin kuviteltuja tai jopa myyttisiä alueen ominaisuuksia (Paasi 1991: 249). Odotusten rakenteiden perusta on sosialisoinnin prosessissa, jossa omaksutaan maailman käsitteet. Giddensin (1979) mukaan tämä sosialisointi tapahtuu pääasiassa institutionaalisten käytäntöjen kautta ja säilyy aikuisuuteen. Läntisessä maailmassa perheen lisäksi kyseistä sosialisointia tapahtuu myös erityisesti koulutuksen ja massamedian kautta. Sosio-spatiaaliseen rajanvetoon kykenevät instituutiot ovat erityisen isossa roolissa odotusten rakenteiden luomisessa ja ylläpidossa (Paasi 1986a: 122).

Odotusten rakenteiden käsite on tutkimuksessa tärkeä, sillä sen avulla voimme ymmärtää alueiden erityistä luonnetta verrattuna paikkoihin. Paikalla ei tarkoiteta esimerkiksi yksilöiden jokapäiväistä esineellistettyä ympäristöä tai hallinnollista kehystä, vaan yksilöllistä sosiaalisen ja materiaalisen spatio-temporaalisen elämän verkostoa. Paikat muodostuvat elämän kokemuksista, joilla väkisin on maantieteellisiä ulottuvuuksia. Kyseiset ulottuvuudet voivat olla niin olemassa olevia kuin kuviteltujakin. Nykypäivänä yksilön henkilöhistoriaan vaikuttavia tapahtumia tapahtuu usein useissa sijainneissa. Nämä tapahtumat ovat rakenneosia yksilön oman paikan luomisessa (Paasi 1991: 248-249).

Alueiden kohdalla voimme puhua kollektiivisesta alueellisesta roolista, joka näkyy odotusten rakenteiden kautta. Kyseinen rooli perustuu tietoon tai uskoon paikallishistoriaa tai paikalliskulttuuria kohtaan, jotka ovat näkyvillä yhteiskunnassa sekä sen alueellisissa instituutioissa, että myös sen ei-paikallisesti kontrolloiduissa instituutioissa. Lisäksi tietyn alueen ideaa muodostaessa voidaan symboliset prosessit nähdä tärkeämpänä työkaluna kuin arkiseen paikalliskokemukseen liittyvät prosessit. Odotusten rakenteiden avulla voidaan muodostaa menneisyys ja tulevaisuus yhteisenä viitekehyksenä alueen asukkaille. Näin ollen käsite voidaan nähdä käsitteellisen perustan luojana alueen kuvien muodostuksen analyysissa (Paasi 1986a: 123). Alue nähdään ennen kaikkea sosiaalisena ja kulttuurisena kategoriana, jonka tärkeä kollektiivinen ulottuvuus on juuri alueen historiaan pohjautuvien institutionaalisten käytäntöjen esitys, joita ei voi alentaa koskemaan vain yksilön historiaa (Paasi 1991: 249).

Lisäksi odotuksen rakenteet muodostavat tärkeän osan legitimitietin rakenteista. Legitimitietillä on sekä kognitiivinen, että normatiivinen elementti, eli yksilö saa sen avulla selville miksi asiat tehdään tietyllä tavalla sekä miksi asiat ovat kuten ovat (Berger & Luckmann 1976: 111). Odotusten rakenteilla on tärkeä rooli menneisyyden ja tulevaisuuden asettamisessa yhteiseksi vertausarvoksi alueen asukkaille. Yksi käsitteen merkityksistä onkin alueen kuvaston historiallisen analyysin mahdollistavan konseptuaalisen perustan luominen. (Paasi 1986a: 124)

Edellä mainittujen asioiden valossa odotusten rakenteiden käsite voidaan nähdä olennaisena osana alueellisen identiteetin muodostumista. Maantieteilijä Anssi Paasin (1986b: 24) mukaan alueellisen identiteetin esiintulo 1970-luvulla maantieteen tutkimuksessa oli osa selvää, mutta vähän esillä ollutta kulttuurimaantieteellistä jatkumoa jossa on käsitteellisesti pohdittu erityisesti alueellisen tietoisuuden ongelmaa. Yleisesti aluetietoisuudesta käydyt keskustelut ovat liittyneet regionalismiin, jolla voidaan viitata aluekeskeiseen ajattelutapaan, jossa on korostettu erityisesti valtioiden osa-alueiden kulttuurisia, hallinnollisia tai taloudellisia tekijöitä. Yleisesti maantieteilijät ovat myöntäneet taiteen olevan suuressa roolissa aluetietoisuuden luojana erityisesti kirjallisuuden osalta. (Paasi 1986b: 24)

Alueellinen identiteetti voidaan osaltaan nähdä alueen institutionalisoinnin prosessin – joka sisältää territoriaalisten rajojen, symbolismien ja instituutioiden luomisen – tulkintana. Kyseinen prosessi tuo esille eri diskursseja, käytäntöjä sekä sääntöjä, jotka

syntyvät rajojen, symbolien ja institutionaalisten käytäntöjen avulla (Paasi 2003: 438). Alueen symbolisen muodon muodostuminen kehittää viitekehyksen jossa odotusten rakenteet istuvat. Tietyn alueen identiteetti vaatii väistämättä instituutioiden kehän luomista, jotta se voi ylläpitää yhteisen tietoisuuden ideaa alueen asukkaiden keskuudessa. Kun alue on saavuttanut vakiintuneen aseman yhteiskunnan alueellisissa rakenteissa sekä sen sosiaalisessa tietoisuudessa, sosiaaliset instituutiot yleisesti jatkavat alueellisen tietoisuuden ylläpitoa aktiivisesti samalla ylläpitäen myös odotusten rakenteita. (Knapp 2006: 70)

2.4.1 Alueellinen identiteetti Lapissa

Tutkimuksen kannalta on tarpeen kysyä, millaisia odotusten rakenteita Lappiin on syntynyt viimeisen kuuden vuosikymmenen aikana ja mitkä tekijät näiden rakenteiden syntymiseen ovat vaikuttaneet.

Kun tarkastellaan Lapin alueellista identiteettiä ja sen muodostumista, on tarpeen tarkastella Lapin alueellisen ja käsitteellisen hahmottumisen vaihteita erityisesti 1900-luvulla. Vaikka Lapin nykyisen maakunnan ja entisen Lapin läänin hahmo on ollut pääpiirteittäin nykyisenkaltainen 1830-luvulta lähtien, on Lapin alueellinen ja käsitteellinen hahmottuminen ollut monimutkainen prosessi, jossa Lappi ei suinkaan ole aina merkinnyt samaa aluetta. Tarkemmat rajat Lappi sai Lapin läänin myötä vuonna 1938. Kaukana historiassa Lapilla on kuitenkin tarkoitettu vaikeammin määriteltävää saamelaisten asuttamaa maata. Vielä varhaisissa suomenkielisissä maantiedon oppikirjoissa Lappia kuvattiin saamelaisten asuinmaana. Selkeästi maakunnallisena aluekokonaisuutena sitä on alettu enemmässä määrin kuvata oppikirjoissa vasta 1960-luvulla. (Paasi 1986b: 178-182)

Anssi Paasi kuvaa aluetietoisuuden kehittymistä käsittelevässä väitöskirjassaan (1986b: 188-190) Lapin silloisen läänin ja maakunnan hahmottumista ”hallinnollis-poliittisen kehityksen tuotteena ilman selvää historiallista perustaa tai imagoa”. Paasi pitää Lapin piirin kansakoulujen tarkastaja Vihtori Lähdetä merkittävänä liikkeellepanijana Lapin läänin synnyssä. Lähde koki, että silloisen laajemman aluekokonaisuuden sisällä ei ollut yhteenkuuluvuutta, vaan yhteenkuuluvuus ilmeni vahvasti peräpohjalaisten ja lappalaisten kesken. Ennen Lapin läänin syntymistä esitettiin Oulun läänin jakamiseksi

useita eri vaihtoehtoja. Yhdessä suunnitelmassa esimerkiksi Tornionlaakso ja Kemin tienoo esitettiin liitettäväksi Oulun maakuntaan, kun muut Lapin ja Perä-Pohjolan alueet olisivat kuuluneet Lapin maakuntaan. Lapin alueen jakaminen ei tyydyttänyt esimerkiksi Pohjois-Suomen lehdistöä, joka vetosi muun muassa asukkaiden elämäntyylien omalaatuisuuteen perusteena Lapin alueen yhdessä pitämiseksi.

Vuonna 1923 ilmestyneessä maan jakamista lääneihin ja maakuntiin koskevassa mietinnössä pohdiskeltiin niitä tekijöitä, joita aluejaossa on otettava huomioon. Vaikka historiallisten maakuntien merkitystä uusien alueiden funktionaalisuuden kannalta pidettiin vähäisinä, puhuttiin mietinnössä esimerkiksi maakuntien väestölle luonteenomaisista yleisistä ominaisuuksista. Paasin (1986b: 191) mukaan näillä ominaisuuksilla viitataan heimojen stereotyyppisiin tapoihin, kansanluonteeseen ja muihin piirteisiin. Historialliset argumentit eivät kuitenkaan päteneet täysin Lapin tapauksessa, sillä vanhassa Korsholman linnaläänissä oli vain osa käsiteltävästä alueesta. Mietinnössä heimoperusteita käytettiin usean alueen osalta, mutta Lapin tapauksessa tällaisia ei ollut esittää. Paasi argumentoikin, että tuolloin ei ollut olemassa erityisiä ”lappilaisen” ihmisen luonteeseen liittyviä yhteiskunnalliseen tajuntaan laajasti kanonisoituja odotusten rakenteita.

Lukuisien esitysten ja keskusteluiden jälkeen hallitus esitti vuonna 1935 Lapin läänin perustamista. Läänin jako tulisi voimaan vuoden 1938 alusta alkaen ja uuteen lääniiin kuuluisivat runsaasti keskustelua aiheuttaneet Tornionjokiseudun ja Kemin alueet. Päätös saikin aluejaon vastustajat ja puoltajat uudestaan liikkeelle. Niinpä Onnela (1977: 28) kuvasi keskustelun ylittäneen ”rauhallisen keskustelun rajat”. Laki- ja talousvaliokunnan ehdotuksessa asetelma olikin jälleen vaihtunut, sillä se kannatti Tornionjokilaakson ja Kemin säilyttämistä Oulun läänissä. Lopulta laki Oulun läänin jakamisesta annettiin vuonna 1936. Tässä aluejaossa Tornionjokilaakso sekä Kemi liitettiin osaksi Lapin lääniiä. (Paasi 1986b: 191-192)

Lopulta Lapin läänin synty oli hyvin monimutkainen prosessi. Paasin (1986b: 193) mukaan kirjoitushetken Lapin lääni saattoi vaikuttaa itsestään selvältä, mutta se ei ollut sitä lainkaan alueen syntymisen kannalta. Onnela (1977: 32) näkee, että Lapin läänin yhtenäisyys tuli ilmi toden teolla vasta vuonna 1944, kun maaherra Kaarlo Hillilä luovutti maaherran tehtävät torniojokisten ja Kemin seudun näkemyksiä edustaneelle Uno Hannulalle.

Suomalaisten aluetietoisuudessa Lapilla on erityinen asema pitkälti alueen erityisolosuhteisiin nojaten. Pääasiassa tämä johtuu alueen luonnon maantieteestä. Anssi Paasi jakaa suomalaisten Lappi-kuvan positiiviseen ja negatiiviseen luontokuvaan, joista ensiksi mainittu on esteettisesti sävyttynyt ja maisemia arvottava. Negatiivinen luontokuva sen sijaan perustuu oletukselle karusta luonnosta, kaamoksesta sekä pitkästä ja kylmästä talvesta. Siinä missä molempien luontokuvien merkitys on kutakuinkin yhtä suuri kaikkien suomalaisten keskuudessa, lappilaisten omassa käsityksessä hallitsevat enemmän positiiviset luontokuvat (Paasi 1988: 10). Pohjoista elämäntapaa tarkasteltaessa luonnon merkitys korostuu huomattavasti. Monelle lappilaiselle luonnosta nauttiminen on arkipäiväinen käytäntö, joka on lapsuudesta opittu. Paikallista luontoa eletään erityisesti lapsuusmuistojen ja kokemusten kautta. Maaseutuväestön suhtautumisessa luontoon voidaan nähdä toiminnallinen aspekti luonnonantimien hyödyntämisen kautta, siinä missä kaupunkilaisten luontosuhde näyttäytyy yleisemmin estetiikan ja virkistytymisen kautta (Suopajärvi 2003: 140-141).

Lappi on ollut huomion kohteena erityisesti sen ”kulttuurisen erilaisuuden, outouden ja pohjoisen sijaintinsa vuoksi” (Valkonen 2004: 226). Toisaalta on tarpeen huomioda, että Lappia ei voida pitää luonnonmaantieteellisesti tai kulttuurisesti homogeenisenä alueena, sillä se jakaantuu kymmeneen luonnonmaantieteelliseen alueeseen ja viiteen maisema-alueeseen. Kulttuurisesti Lappia voidaan tarkastella suomalaisen, saamelaisen, peräpohjalaisen, yleislappilaisen sekä tiettyjen paikalliskulttuurien näkökulmasta (Valkonen 2003: 15). Anssi Paasi puhuukin ”Lapin ideasta” sosio-kulttuurisena aluekokonaisuutena, johon Lappi käsitteenä kytkeytyy selkeästi asukkailleen hahmotuvan aluekokonaisuuden sijaan. Yleisesti Paasi näkee, että Lapin asukkaille maakunnallisen ajattelun sijaan vallitsee alueella yleinen ”Lappi”-ajattelu ja pohjoissuomalaisuus (Paasi 1988: 10).

Yksi nykyisen Lapin alueen kulttuuria niin paikallisten kuin myös erityisesti ulkopuolelta Lappia tarkkailevien silmissä eniten muuttaneista tekijöistä viime vuosikymmeninä on ollut matkailun roolin lisääntyminen alueella. Matkailun pohjalta Lapista on esitetty hyvinkin primitiivistä kuvaa nojaten saamelaisiin, kullanhuuhtojiin, tukkijätkiin, joulupukkiin ja tonttuihin, mikä on samalla vaikuttanut vahvasti käsitystä Lapin maakunnasta sekä sen kulttuurista ja historiasta. Tietämys Lapin maakunnan kulttuureista

on hämärtynyt ja sitä on korvannut mielikuvat ja myytit, jotka pohjautuvat vahvasti symboliikkaan, stereotypioihin sekä kliseisiin. Länsipohja ja Peräpohjola eivät alun perin olleet osa Lappia, vaan Lapilla on alun perin tarkoitettu saamelaisten asuinseutua. Lapin laajentuessa etelään on merkittävä osa Länsipohjan ja Peräpohjolan talonpoikaiskulttuurista kuihtunut, samalla kun matkailun kannalta myyvämpi ja omintakeisempi, populaarikulttuurista tunnetuksi tullut primitiivinen Lappi-kuvasto on vahvistunut. Vaikka nykyisen Lapin maakunnan alueelle mahtuu monipuolinen valikoima eri paikalliskulttuureita, on matkailutoiminnan myötä koko maakunta esitetty samojen stereotyyppien, kliseiden ja myyttien kautta eräänlaisena alkuvoimaisena Lappina, joka vuorostaan on vaikuttanut ihmisten mielikuviiin ja uskomuksiin aluetta kohtaan (Hautajärvi 2014: 358-359). Slaavilaisen filologian tutkija Katja Hirvasaho (2018) esittääkin, että matkailun ehdoilla luotu romantisoitu ja historiallisesti virheellinen Lappi-kuva on iskostunut myös lappilaisiin, jotka eivät enää ole juurikaan tietoisia maakunnan kulttuurihistoriasta ja historiallisista elintavoista.

Lappilaisten alueellisessa identiteetissä korostuu myös usein lappilaisten suhde ”etelään”. Tässä suhteessa etelän määritelmä ei ole missään määrin tarkka, vaan kyseessä on lähinnä ajatus etelästä lappilaisen ihmisen ajatuksessa. Lappilaisten jokirakentamista koskeneista yleisönosastokirjoituksista viittauksia ”etelään” etsinyt Leena Suopajarvi löysi aineistostaan runsaasti negatiivista, jopa katkeraa suhtautumista etelään. Monet Lapin taloudellisista ongelmista nähtiin pääasiassa ”etelän herrojen” syyksi. Vaikka etelään muuttoa ei pidetä mielekkäänä vaihtoehtona, monet lappilaiset kokevat Lapin heikon työllisyystilanteen ja taloudellisen ahdingon pakottavana syynä lähteä etelään ”leivän perässä”. Suopajarvi päätyykin siihen johtopäätökseen, että lappilaiset suhtautuvat maakuntaansa ja lappilaisuuteen alistuisena etelälle. Se vahvistaa käsitystä Lapista periferiana, sillä ”oman identiteetin määrittely suhteessa muihin on aina todellisuuden aktiivista rakentamista, ei vain ”heijastusta” jostain valmiista todellisuudesta.” (Suopajarvi 1999: 15-21)

Tässä tutkielmassa käsitellään Lapin odotusten rakenteita ja alueellista identiteettiä pääosin päätöksenteon näkökulmasta. Tutkielmassa pyritään odotusten rakenteiden ja alueellisen identiteetin käsitteiden avulla selvittämään, miten erityisesti tässä osiossa mainitut tekijät näkyvät Lapissa nykypäivänä ja millaisia vaikutuksia haastattelu-

tutkimukseen osallistujat näkevät alueuudistuksella olevan Lapin maakunnan alueen alueellisiin identiteetteihin ja odotusten rakenteisiin. On esimerkiksi aiheellista selvittää, millä tavalla jo Lapin läänin synnyssä ilmenneet vastakkainasettelut ja riitatilanteet ovat vaikuttaneet Lapin aluekehitykseen viime vuosikymmeninä ja miten kyseiset tekijät ovat näkyneet alueuudistukseen valmistautumisessa. On mielenkiintoista nähdä, miten ahkerasti Lapissa pyritään yhteiseen näkemykseen maakunnan kehittämisestä alueen moninainen alue- ja kulttuurihistoria huomioon ottaen sekä miten näissä pyrkimyksissä ollaan onnistuttu. Lisäksi on tarpeellista selvittää, näkevätkö Lapin maakunnalliset ja kunnalliset toimijat, voiko maakuntauudistus vaikuttaa Lapin yhtenäisten odotusten rakenteiden ja alueellisen identiteetin muodostumiseen edistävästi.

3. Aineisto ja menetelmät

Tässä luvussa esittelen tutkimusaineistoni ja tutkimusmenetelmäni taustat. Aluksi esittelen tutkimusmenetelmäni jonka jälkeen kuvaan tutkimusaineistoni, eli ketä tutkimusta varten on haastateltu.

Pääasiallisena aineistona tutkielmassa käytetään puolistrukturoitujen teemahaastatteluiden pohjalta koostettavaa haastatteluaineistoa. Kyseessä on siis laadullinen tutkimus, jossa aineisto kerätään yleisesti haastatteluiden, kyselyiden tai dokumentteihin perehtyen (Tuomi & Sarajärvi 2013: 71). Puolistrukturoitu haastattelu on rakenteeltaan strukturoitujen haastatteluiden, kuten lomakehaastatteluiden ja strukturoimattomien, kuten avointen haastatteluiden välimaastossa. Teemahaastattelulle tyypillisesti haastattelut muodostuvat pääasiassa etukäteen suunnitellusta kysymysrungosta, joissa kysymysten asettelu ja järjestys vaihtelevat haastateltavien kesken esimerkiksi heidän edustamiensa toimijoiden perusteella (Ruusuvuori & Tiittula 2009: 11-12). Valitsin puolistrukturoidun teemahaastattelun työkaluksi, sillä se tarjoaa käytännöllistä vapautta poiketa tiukasta haastattelurungosta kuitenkin tarjoten työkalut vertailukelpoisen aineiston luomiseen.

Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin sen jälkeen kirjoitettuun muotoon. Litteroinnin tarkkuus riippuu siitä, miten tutkimuskysymykset on aseteltu ja millaisia metodeja käytetään, ja silloin kun aineistoa analysoidaan erityisesti vuorovaikutuksena, on litteroinnin tarkkuus tärkeässä osassa (Ruusuvuori & Tiittula 2009: 16). Koska haastatteluissa hain tässä tapauksessa asiantuntijatietoa, enkä siis keskity juurikaan haastateltavien tapaan puhua, en litteroinnissa huomioinut kaikkia puheeseen liittyviä yksityiskohtia vaan keskityin asiasisältöihin. Litteroitujen haastattelujen sisältöjä aloin sitten purkaa luokittelemalla. Luokittelu auttaa käymään aineistoa läpi järjestelmällisesti tutkimuskysymysten ja tutkimuksen lähtökohtien kautta (Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010: 18). Poimin vastauksista pääkohdat kysymys kerrallaan, ja hahmotin tätä kautta asiantuntijoiden yleisiä mielipiteitä ja näkemyksiä tulevasta uudistuksesta. Tällaista aineiston analyysin luokitteluvaihetta kutsutaan usein myös termillä sisällönanalyysi (Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010: 19). Sisällönanalyysia käytetään yleensä silloin, kun haastatteluja halutaan analysoida mahdollisimman systemaattisesti ja objektiivisesti (Tuomi &

Sarajärvi 2013: 103). Analyysi ei kuitenkaan ole pelkkää luokittelua, vaan aineistosta tulee saada irti jotain, mikä ei tule sellaisenaan näkyviin vielä suorissa lainauksissa (Ruusuvoori, Nikander & Hyvärinen 2010: 19).

Pääasiallinen haastattelurunko koostuu 17 kysymyksestä (liite 1), joiden avulla pyrin kattavasti etsimään vastauksia kolmeen johdannossa esitettyyn tutkimuskysymykseen sekä kartoittamaan yleisesti sitä, millaisia näkemyksiä Lapissa on alueuudistusta kohtaan päätöksentekijöiden ja asiantuntijoiden keskuudessa. Pääasiallisena teemana haastatteluissa toistui haastateltavien odotukset alueuudistuksen tärkeimpiä tavoitteita ja niiden toteutumista kohtaan. Haastattelukysymysten asettelu ja järjestys vaihtelivat jonkin verran haastateltavasta ja haastattelun ajankohdasta ja aikarajoitteista riippuen. Aluksi haastatteluissa pyrittiin selvittämään, kuinka haastateltavan edustamat organisaatiot ovat valmistautuneet alueuudistukseen ja millainen rooli näillä organisaatioissa on ollut uudistukseen valmistautumisessa luodakseni luontevaa taustoitusta haastateltavan rooliin uudistuksen valmisteluissa. Tämän jälkeen haastatteluissa keskityttiin pääasiassa alueuudistuksesta heräävien odotusten ja toiveiden käsittelyyn. Tässä vaiheessa heräsi myös eniten kannanottoja uudistuksen tavoitteiden realistisuutta kohtaan. Haastattelurungosta valtaosa kysymyksistä käsitteli kyseisiä odotuksia ja toiveita. Lopuksi haastatteluissa kartoitettiin Lapin alueiden välisen yhteistyön toteutumista ja yleistä valmisteluissa ilmenevää ilmapiiriä, joiden avulla on tarkoitus lähestyä odotusten rakenteiden ja alueellisen identiteetin käsitteitä.

Haastatteluaineisto koostuu yhdeksästä haastattelusta, jotka on suoritettu kevään 2019 aikana. Haastateltaviksi pyrin saamaan mahdollisimman kattavasti asiantuntijoita eri puolilta Lappia ja eri aloilta, kuitenkin niin, että kaikki olisivat olleet jossain määrin tekemisissä alueuudistuksen valmistelussa. Lisäksi pyrin haastattelemaan sekä paikallis- että alueellisen tason toimijoita, jolloin voidaan mahdollisesti erotella joitakin näkemyseroja tasojen välillä. Koska aineisto koostuu asiantuntijahaastatteluista, missä haastateltavien taustat ovat merkittäviä tekijöitä siinä, mitä he sanovat, ei aineistoa tässä tapauksessa haastateltavien luvalla anonymisoida (Alastalo & Åkerman 2010: 383). Asiantuntijahaastattelu eroaa muista haastattelutavoista erityisesti siksi, että asiantuntijat eivät ole korvattavissa siinä missä ”tavalliset henkilöt” ovat. Lisäksi asiantuntijoiden joukko on tyypillisesti pieni (Alastalo & Åkerman 2010: 374). Tutkielmaan on haastateltu

asiantuntijoita pääasiassa siitä syystä, että näin päästään paremmin käsiksi Lapin alueuudistuksen päätöksenteon prosessin ytimeen.

Tutkimukseen haastattelun antoivat Rovaniemen kaupunginjohtaja Esko Lotvonen, Tervolan kunnanvaltuutettu ja sosiaali- ja terveyslautakunnan varapuheenjohtaja Pertti Hemminki, Rovaniemen kaupunginvaltuutettu ja Euroopan alueiden komitean Lapin edustaja Mikkeli Näkkäläjärvi, Lapin sairaanhoitopiirin johtajaylilääkäri Jukka Mattila, Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin johtajaylilääkäri Jyri Taskila, Sallan kunnanjohtaja Erkki Parkkinen, Keminmaan kunnanvaltuuston puheenjohtaja Tommi Lepojärvi, Lapin maakunnan uudistusjohtaja Marja Perälä sekä Lapin maakunnan saamelaiden palveluiden suunnittelija Lydia Heikkilä. Haastattelut suoritettiin mahdollisuuksien mukaan joko haastattelijalle ja haastateltavalle sopivassa sijainnissa Rovaniemellä ja Rovaniemen lähikunnissa tai puhelimitse. Haastatteluiden kesto vaihteli noin 20 minuutista tuntiin. Haastatteluista valtaosa on suoritettu ennen alueuudistuksen kaatumista. Alueuudistuksen kaatumisen jälkeisissä haastatteluissa on pyritty painottamaan kaatumista edeltäviä näkökulmia. Samalla kyseiset haastattelut voivat luoda mielenkiintoista kontrastia verrattuna ennen alueuudistusta käytyihin haastatteluihin.

Haastateltavat jakaantuivat alueellisesti siten, että Rovaniemen alueelta aineistoon valikoitui neljä haastateltavaa, Kemi-Tornion ja lähikuntien alueelta kolme haastateltavaa sekä Pohjois-Lapista kaksi haastateltavaa. Tähän vaikutti pitkälti haastateltavien halukkuus osallistua haastatteluun sekä erityisesti Rovaniemen osalta kaupungin asema maakuntakeskuksena. Pysin kuitenkin mahdollisimman tasapuolisesti pyytämään haastatteluja koko Lapin alueelta aineiston kattavuuden vuoksi. Haastatteluista seitsemän on suoritettu ennen Juha Sipilän hallituksen valmisteleman uudistuksen kaatumista ja kaksi uudistuksen kaatumisen jälkeen. Uudistuksen kaatumisen jälkeen haastatellut henkilöt ovat Sallan kunnanjohtaja Erkki Parkkinen sekä Keminmaan kunnanvaltuuston puheenjohtaja Tommi Lepojärvi.

4. Aineiston analyysi

Tässä kappaleessa tarkoitukseni on esittää haastatteluista nousseet havainnot ja tulokset. Aluksi esittelen eri tapoja, millä aineistoa varten haastatellut toimijat ovat organisaatioissaan valmistautuneet tulevaan alueuudistukseen. Tarkoituksena on pohjustaa osaltaan toimijoiden roolia uudistukseen valmistautumisessa ja osaltaan löytää yhteneväisyyksiä ja eroja toimijoiden ja organisaatioiden välillä uudistukseen valmistautumisessa.

Tämän jälkeen käsittelen niitä odotuksia, mitä haastatetuilla toimijoilla ja heidän edustamilla organisaatioillaan on uudistusta kohtaan. Haastatteluissa suurin osa ajasta käytettiin näiden odotusten selvittämiseen usean kysymyksen avulla, jolloin tulosten pääpaino on myös tässä kappaleessa. Jälleen kerran tarkoitus on ensisijaisesti löytää, miten organisaatioiden ja toimijoiden odotukset eroavat toisistaan esimerkiksi organisaation tehtävien tai alueellisen sijainnin perusteella ja toisaalta löytyykö näiden tekijöiden välillä myös yhteneväisyyksiä.

Kolmantena käsittelen syvemmin alueiden välisiä suhteita uudistukseen valmistautuessa ja pyrin myös selvittämään, miten maakunnan roolin lisääntyminen näkyy kansalaisten suhtautumisessa maakuntaan. Tällä kappaleella on suuri merkitys nimienomaan odotusten rakenteiden ja alueellisen identiteetin kehittymisen kannalta. Erityisesti pyrkimyksenäni on selvittää, onko Lapissa kyetty rakentamaan yhteistyöhön alueiden välillä maakuntavalmisteluissa ja minkälaisia mahdollisia ristiriitatilanteita alueiden välillä ilmenee ja mistä ne johtuvat toimijoiden mielestä.

4.1 Alueuudistukseen valmistautuminen Lapissa

Aineistoa kerätessä aloitin jokaisen haastattelun kysymällä haastateltavilta heidän ja heidän edustamiensa organisaatioidensa valmistautumisesta suunniteltuun alueuudistukseen. Tarkoituksena oli taustoittaa henkilöiden ja heidän edustamiensa organisaatioidensa asemaa ja roolia alueuudistuksessa sekä heidän vaikutusmahdollisuuksiaan alueuudistuksen valmisteluissa. Vastaukset kysymykseen vaihtelivatkin hyvin pitkälti sen mukaan, millainen rooli organisaatiolla on ollut uudistuksen valmisteluissa. Pääasiassa vastauksista kävi ilmi kuitenkin se, että sekä kunnat että sairaanhoitopiirit ovat valmistautuneet uudistukseen erityisesti osallistumalla aktiivisesti maakunnan valmistelutyöryhmien toimintaan.

Ensimmäinen selkeä trendi näkyy sairaanhoitopiirien sekä kuntajohtajien vastauksissa. Molempien sairaanhoitopiirien johtajaylilääkärit, Rovaniemen kaupunginjohtaja Esko Lotvonen sekä Sallan kunnanjohtaja Erkki Parkkinen korostivat vastauksessaan, kuinka uudistuksen valmistelu on vienyt työpanosta organisaation muusta kehitystyöstä. Esimerkiksi Rovaniemellä alueuudistuksen venyminen ja epävarmuus on johtanut alkuvuonna 2019 tilanteeseen, missä maakuntauudistuksen valmisteluun ei Lotvosen mukaan ole voitu enää päästää työvoimaa tilanteessa, jossa sillä olisi negatiivinen vaikutus Rovaniemen kaupungin toimintaan. Myöskään Sallassa ei Parkkisen mukaan voitu päästää maakuntavalmisteluun toivottua määrää edustajia johtuen kunnan omien tehtävien tärkeydestä. Myös Lapin sairaanhoitopiirin johtajaylilääkäri Jukka Mattila ottaa vastauksessaan esille, kuinka organisaation virkamiehien keskittyminen alueuudistukseen varautumisessa johtaa tilanteeseen, missä moni muu asia jää tekemättä.

Osa haastatelluista kuntien edustajista nostavat esille osaulkoistukset yhtenä konkreettisena tapana valmistautua uudistukseen. Pertti Hemminki kertoo esimerkiksi Tervolan ulkoistaneen osan sote-palveluistaan Terveystalolle kilpailutuksen jälkeen, kun alkuperäisen kokonaisulkoistuksen kilpailutuksen voittanut Pihlajalinna vetäytyi. Erkki Parkkinen taas nostaa esille Sallan tekävän yhteistyötä Attendon kanssa ikäihmisten asumispalveluiden tarjoamisessa. Hänen mukaansa osa Sallan palveluyksiköistä ei täytä nykyään laatuvaatimuksia, jolloin yhteistyössä yksityisen palveluntarjoajan kanssa niiden tilalle saataisiin toimivat yksiköt. Parkkisen mukaan yhteistyö Attendon kanssa liittyy uudistukseen lähinnä lähipalveluiden turvaamisen kannalta.

Muutamassa haastattelussa jo valmistautumisesta kysyttäessä käy ilmi haastateltavan oma suhtautuminen alueuudistusta kohtaan. Esimerkiksi Jukka Mattila aloittaa vastauksen saman tien mainitsemalla, että Lapin sairaanhoitopiirissä ollaan valmistauduttu alueuudistukseen vastustamalla sitä mahdollisimman paljon. Pertti Hemminki taas nostaa saman tien esille valmistautumisen puolustusnäkökulman, missä Länsi-Pohjan alueen lähtökohta uudistukseen on ollut tiukasti omien palveluiden turvaaminen. Monelta haastateltavalta löytyy ymmärrystä tätä puolustusasemaa kohtaan, mutta toisaalta sen tiedostetaan myös kiristäneen ilmapiiriä maakunnan sisällä.

Suurimmalta osin haastateltavien edustamat organisaatiot ovat haastateltavien mukaan pysyneet valmisteluissaan aikataulussa omilta osiltaan hyvin. Suurimmat haasteet aikataulujen suhteen ovat pääasiassa valtakunnallisella tasolla, jossa aikataulut

eivät ole pitäneet ja täten ovat aiheuttaneet epävarmuutta myös haastateltavien organisaatioiden valmistelutoimintaan. Esimerkiksi Lapin maakuntauudistuksen muutosjohtaja Marja Perälä kommentoi, kuinka vaikeaa selkeän suunnan löytäminen valmisteluissa on ilman valmista lainsäädäntöä. Perälän mukaan valmisteluissa on jouduttu miettimään lähtökohtaisesti sitä, mitä organisaation mukaan pitäisi viedä eteenpäin riippumatta alueuudistuksen lopullisesta toteutumisesta ja sen muodosta. Myös hallituskauden lopun lähestyminen on lisännyt epävarmuutta. Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin johtajaylilääkäri Jyri Taskila nostaa esille maakuntatoimijoiden rahoituksen epävarmuuden maaliskuun lopusta eteenpäin, mikäli uudistuksen yksityiskohdista ei päästä Eduskunnassa varmuuteen.

4.2 Odotukset alueuudistusta kohtaan

Tutkimuksen keskeinen tutkimuskysymys koskee toimijoiden odotuksia tulevaa alueuudistusta kohtaan. Suurin osa haastattelukysymyksistä koskivatkin toimijoiden odotuksia. Sen lisäksi, että kysyin odotuksista haastateltavilta suoraan, pyrin haastatteluissa selvittämään, miten realistisina eri toimijat pitävät alueuudistuksen virallisia strategisia tavoitteita sekä miten toimivana he pitävät Suomen nykyistä aluehallinto- ja sote-järjestelmää kansainvälisessä mittakaavassa.

Odotetusti haastateltavien odotukset alueuudistusta kohtaan vaihtelivat jonkin verran riippuen haastateltavan asemasta. Pääpiirteittäin haastateltavien toiveet ja odotukset alueuudistusta kohtaan olivat linjassa alueuudistuksen tärkeimpien tavoitteiden kanssa, eli ne liittyivät vahvasti sosiaali- ja terveyspalveluiden yhdenvertaistamiseen, toimintakulttuurin selkeyttämiseen, maakunnan sisäisen yhteistyön lisäämiseen ja maakunnan tasapuoliseen kehittämiseen. Harva haastateltavista kuitenkaan uskoi, että nämä toiveet ja odotukset olisivat toteutuneet suunnitellussa uudistuksessa.

Kysyttäessä alueuudistuksen tärkeimmistä strategisista tavoitteista, pääosalla haastateltavista oli melko kielteinen näkemys tavoitteiden toteutumisesta. Aineistosta nousee hyvin erilaisia näkökantoja maakunta- ja sote-uudistusten strategisia tavoitteita kohtaan. Esimerkiksi maakuntavalmisteluissa mukana olleet toimijat sekä osa kuntatoimijoista käsittelevät sote-uudistuksen strategisten tavoitteiden toteutumista pehmeämmin kuin sairaanhoitopiirien toimijat ja muut kuntatason toimijat. Kritiikki sote-

uudistuksen tavoitteiden toteutumista kohtaan kohdistuu myös eri tekijöihin haastateltavasta riippuen. Lapin sairaanhoitopiirin johtajaylilääkäri Jukka Mattila kritisoi erityisesti hallituspuolueiden poliittisesta kamppailusta syntynyttä sotkua, missä aluksi keinoksi valittu palvelujärjestelmän integraatio muuttui tavoitteeksi ja sen epäonnistuttua riitti kriteeriksi lääkärin vastaanotolle pääsy. Sote-prosessia Mattila pitääkin pahasti epäonnistuneena eikä täten pidä sote-uudistuksen strategisten tavoitteiden toteutumista alkuunkaan mahdollisena.

Kritiikkiä kohdistui myös erityisesti hallituksen sopimaa maakuntamallia sekä valinnanvapausmallia kohtaan. Esimerkiksi Jukka Mattila pitää alkuperäisen hallitusohjelman alueuudistussuunnitelmaa erinomaisena, mutta hänen mielestään hallituksen sisäisen luottamuksen pettäminen ja valtakamppailun tuloksena luotu 18 maakunnan ja valinnanvapauden malli vei uudistusta huonoon suuntaan, jossa hyvää ei voida saada aikaiseksi. Mattila myöntääkin suoraan odottavansa, että uudistus ei mene läpi kuluvan hallituskauden aikana ja pitää sitä myös Lapin etuna.

Myös Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin johtajaylilääkäri Jyri Taskila kritisoi voimakkaasti 18 maakunnan mallia. Taskilan näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveyspalveluista vastaavat alueet ovat hallituksen kaavailemassa maakuntamallissa edelleen liian pieniä. Toisaalta Taskila tuo myös esille tilanteen haastavuuden Lapin kannalta, sillä pinta-alaltaan Lapin maakunta on Suomen mittakaavassa iso jo nyt. Hänen mukaansa nykyisessä alueuudistuksessa ei ole mekanismeja, joissa sosiaali- ja terveyspalveluita pysyttäisiin tarkastelemaan erikoisvastuualueiden, eli Lapin kannalta Oulun yliopistollisen sairaalan erikoisvastuualueen kautta joka kattaa pinta-alallisesti noin puolet Suomesta. Lapin Liiton laskema 100 miljoonan euron rahoitusvaje on Taskilan mukaan kuitenkin aivan liian iso korjattavaksi palveluiden leikkaamisella, jolloin ratkaisuksi jäisi isompien alueiden perustaminen. Myös Taskila myönsi olevansa skeptinen uudistuksen läpimenon suhteen sen suunnitellussa muodossa ja pitää uudistuksen kaatumista myös positiivisena asiana.

Rahoituksen haasteellisuuden nostavat esille erityisesti myös Rovaniemen kaupunginjohtaja Esko Lotvonen, Rovaniemen kunnanvaltuutettu Mikkel Näkkäläjärvi sekä Sallan kunnanjohtaja Erkki Parkkinen. Lotvonen pitää 100 miljoonan euron rahoitusvajeen korjaamista erittäin vaikeana tehtävänä, mikäli samalla pitäisi turvata koko

maakunnan tasolla riittävä palvelutaso. Näkkäljärvi pitää alueuudistuksen tasa-arvoistamisen tavoitetta epärealistisena uudistukseen sisältyvien säästöpainoiden nojalla. Näkkäljärvi korostaa tavoitteiden toteutumisen haasteellisuutta nimenomana Lapissa johtuen maakunnan laajasta pinta-alasta. Tiiviimmillä maakunnilla tavoitteiden toteutuminen voi hänen mukaansa onnistua yllättävän hyvin. Lapin erityisolosuhteiden huomiotta jättäminen rahoituksessa oli päällimmäisenä mielessä myös Parkkisella. Hänen mukaansa maakuntauudistuksen tavoitteista ei oltaisi selvitty ilman lisärahoitusta. Sekä Lotvonen että Näkkäljärvi nostavat väestön ikääntymisen suurimpana syynä rahoituspaineiden nousulle, eivätkä he usko uudistuksen tuovan helpotusta kustannusten nousupaineisiin. Sen sijaan Näkkäljärvi uskoo, että nykyisessä muodossaan uudistus pikemminkin lisää kustannuksia. Myöskään terveyserojen kapenemiseen hän ei usko. Kolmikosta Lotvonen toivoi, että uudistus olisi mennyt pääpiirteittäin läpi Juha Sipilän johtaman hallituskauden aikana. Myös uudistuksen kaatumisen jälkeen haastateltu Parkkinen on hyvin pettynyt uudistuksen kaatumiseen. Parkkisen mukaan uudistusprosessien epäonnistuminen viimeisten hallituskausien aikana on vienyt uskoa uudistukseen lähtökohtaisesti. Näkkäljärvi vuorostaan ei uskonut uudistuksen läpimenoa.

Huoli maakuntien rahoitusmekanismista nousee päällimmäisenä esiin myös muutosjohtaja Marja Perälän vastauksissa. Perälä toivoo, että alueiden erilaisuus otettaisiin kattavammin huomioon maakuntien rahoituksessa. Hän nostaa esille tärkeitä kysymyksiä synergiaetujen luomisesta ja päällekkäisen työn karsimisesta, mutta Perälä ei kuitenkaan ota vahvasti kantaa siihen, miten realistisia alueuudistuksen tärkeimmät strategiset tavoitteet olivat. Kokonaisuuden rakentamista Perälä pitää haastavana johtuen kuntien erilaisista lähtötilanteista. Kaikista tärkeimpänä asiana hän pitääkin alueellisen eriarvoisuuden vähentämistä Lapin alueella, sillä hänen mukaansa Lapin kuntien välillä on todella suuria eroja esimerkiksi terveydentilassa ja hyvinvoinnissa.

Keminmaan kunnanvaltuuston puheenjohtaja Tommi Lepojärven mukaan vastaavaa uudistusta voisi jatkossa lähestyä vähemmän rakennelähtöisyyden pohjalta. Lepojärvi pitää rakennelähtöisyyttä eli organisaatiorakenteen ratkaisevaa roolia organisaation toiminnassa vanhanaikaisena ja hänen mukaansa toiminnan uudistaminen on tämänkaltaisessa uudistuksessa paljon tärkeämmässä roolissa. Lisäksi Lepojärven mukaan vastaavaa uudistusta valmisteltaessa jatkossa, ei suuremmille kokonaisuuksille tarvitsisi välttämättä siirtää kerralla sosiaali- ja terveyspalveluiden lisäksi muita palveluita, sosiaali- ja

terveysalan ollessa itsessään jo tarpeeksi iso toimiala uudistettavaksi. Lisäksi Lepojärven mukaan julkisella sektorilla pitäisi tehostaa yksityisellä sektorilla käytössä ollutta ydinosaamislähtökohtaa, jottei yksittäinen organisaatio olisi vastuussa liian monesta asiasta kerrallaan. Tämän nojalla hän pitää mahdollisuutena esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaamista kahteen eri organisaatioon ja muita palveluita omaansa. Lepojärven mukaan julkisella sektorilla pitäisi avata enemmän omaa toimintaansa muutoksille, jotta toimintaa voitaisiin tehostaa lähemmäs yksityisen sektorin toimijoiden toimintaa.

Hallituksen sopima maakunta- ja valinnanvapausmalli on suurin kritiikin kohde erityisesti Tervolan kunnanvaltuutettu Pertti Hemmingin haastatteluvastauksissa. Hemmingin mukaan suunnitelmien mukainen maakuntamalli ja valinnanvapausmalli eivät sovi yhteen. Hän näkee, että iso ongelma nykyisen hallituksen valmisteluissa on parlamentaarisen sopimisen puute, joka nopeasti johti toimimattomaan malliin. Sote-uudistuksen osalta Hemminki tuo ilmi näkemyksen, jonka mukaan valinnanvapaus tavoitellun tasa-arvon lisäämisen sijaan lisäisi epätasa-arvoa erityisesti alueiden välillä. Hän pitää epätodennäköisenä sitä, että yrittäjät tulisivat tarjoamaan palveluitaan alueille, missä väestön määrä on pieni. Tätä vastaan taistellakseen pienet kunnat ovat tehneet kokonaisluo-koistuksia terveydenhuollossa, jonka vuoksi julkisen puolen palveluita saadakseen esimerkiksi tervolalaisen asukkaan pitää Hemmingin mukaan lähteä Rovaniemelle, Ranu-alle tai Ylitornioon. Hemminki korostaa, että pienissä, 3000-4000 asukkaan kunnissa ei ole edes järkevää tai kustannustehokasta järjestää useampaa lääkärin vastaanottopalvelua. Tällaisessa tilanteessa hänen mukaansa olisi turvallisinta palvelujärjestelmän kannalta, että palvelut järjestettäisiin lähtökohtaisesti julkisena. Riskinä Hemminki pitää nyky-suunnitelmien mukaisessa mallissa vakuutusrahoitteisen terveydenhuollon lisääntymistä.

Yksi suurimpia kustannuksia nostavista haasteista Lapissa on väestön ikään-tyminen ja muuttotappiot. Osa haastateltavista näkee, että suunnitellulla uudistuksella olisi voitu helpottaa haasteiden tuomaa painetta jonkin verran. Haastateltavista Mikkel Näkkäläjärvi ja Lydia Heikkilä näkevät, että moni opiskeluiden perässä Lapista pois muuttanut nuori haluaisi myöhemmin palata takaisin synnyinseuduilleen, mutta työpaik-kojen puutteen vuoksi se on monesti poissuljettu vaihtoehto. Erityisesti Näkkäläjärvi nä-kee mahdollisuuden tilanteen parantamisesta erityisesti matkailun avulla, jossa hänen mu-kaansa riittää vielä runsaasti mittaamatonta potentiaalia työllisyyspolitiikan suhteen. Mat-

kailun mahdollistaman työllisyyden lisääminen on Näkkäljärven mukaan myös mahdollisuus purkaa teollisuuden ja perinteisten elinkeinojen välistä vastakkainasettelua saamelaisalueilla. Lappi-brändin tehokas hyödyntäminen matkailussa nousee esille myös Marja Perälän vastauksessa hänen pohtiessa Lapin asukasmäärän lisäämistä.

Haastateltavista Pertti Hemminki ei pidä väestön ikääntymistä suurena ongelmana Lapin syrjäseuduilla, jossa ikääntyneiden ihmisten määrä on jo valmiiksi korkea ja palvelut mitoitettu sen mukaan. Hemminki pitääkin tilannetta huolestuttavana lähinnä Rovaniemen kannalta, jossa väestö ei ole valmiiksi yhtä ikääntynyttä, mutta tilanne muuttuu nopeammin kuin syrjäseuduilla osittain myös sen takia, että ikäihmisiä muuttaa Rovaniemelle muun maakunnan alueelta. Myöskään Jukka Mattila ei pidä tilannetta kovin huolestuttavalta nimenomaan Lapin syrjäseutujen kannalta samasta syystä. Yhtenä ratkaisuna lisääntyneeseen palvelukysyntään moni haastateltava esittää digitalisaation lisäämisen. Tommi Lepojärven mukaan digitalisaation hyödyntäminen on ollut hyvin haastavaa palveluiden järjestäjille ja tuottajille. Nykyiset tuottajat tarvitsisivat Lepojärven mukaan enemmän tukea digitalisaation hyödyntämiseen, jotta palvelut saataisiin etänä lähemmäs asiakasta. Täten peruspalveluiden parantuessa tarve erikoissairaanhoidolle vähenisi ja kustannuksista säästettäisiin. Marja Perälän mukaan Lapin maakuntaudistusvalmisteluiden kuntakierroksilla tarve digitaalisille palveluille nousi esiin useammin Lapin isommissa kunnissa. Sen sijaan digitalisaatio nousee esiin Lapin syrjäseutujen palveluiden kehittämisessä ainakin Pertti Hemmingin ja Jyri Taskilan haastatteluissa. Lydia Heikkilä sekä Erkki Parkkinen huomioivat myös digitalisaation edellyttämän infrastruktuurin; Enontekiöllä asuva Heikkilä nostaa esille puhelinverkkojen kuuluvuuden sekä nopeiden laajakaistayhteyksien puutteet kotikunnassaan. Parkkisen mukaan Sallassa laajakaistayhteydet eivät toimi ja tietoliikenneyhteyksissä on katvealueita, jotka pitäisi korjata, mikäli digitaalisia palveluita oltaisiin lisäämässä.

Kysyttäessä toimijoiden näkemyksestä kuntaliiton tutkimuksen (Stenvall ym. 2017) johtopäätökseen siitä, että pienille kunnille terveyspalveluiden siirtäminen maakuntatasolle olisi nähty helpotuksena kuntien taloudesta johtuen, kun taas isommissa kunnissa pelkona olisi ollut paikallisen liikkumavaran heikkeneminen, olivat toimijoiden kannat osittain eriäviä väitteestä. Erkki Parkkisen mukaan ainakaan Rovaniemellä liikkumavara ei voi muuttua enää nykyistä huonommaksi, vaan sen sijaan liikkumavara kasvaisi, kun kunnalla ei ole enää vastuuta palveluiden tuotannossa ja järjestämisessä. Sen

sijaan liikkumavaran heikkeneminen olisi Parkkisen mukaan uhka nimenomaan pienissä kunnissa, jossa riskinä on palveluiden keskittäminen isoihin seutukaupunkeihin tai keskukaupunkeihin, joka johtaisi samalla työpaikkojen menetykseen ja kiinteistöjen arvonalaskuun. Myös Esko Lotvonen piti suunniteltua ratkaisua osaltaan helpompana isommille kaupungeille, sillä isommissa kaupungeissa valinnanvapaus ja monipuolinen tarjonta olisi joka tapauksessa turvattu. Pertti Hemminki pitää erityisesti pitkällä tähtäimellä isona uhkana sitä, että esimerkiksi Tervolasta siirrettäisiin pois avoterveydenhuollon palvelut ja osa sosiaalipalveluista, jolloin Tervolan asukasluku kääntyisi nopeasti jyrkkään laskuun. Jukka Mattila muistuttaa, että Lapin pienistä kunnista esimerkiksi Inarilla menee taloudellisesti hyvin vahvasti, kun taas Rovaniemellä taloudellinen tilanne on hyvin haastava. Tommi Lepojärvi taas ottaa esille esimerkkinä Sallan ikäihmisten palvelutuotannon, jossa kustannukset ovat korkealla mutta palvelun saatavuus hyvällä mallilla. Tällaisessa kunnassa riskinä sote-uudistuksessa olisi palveluiden yhdenmukaistaminen maakunnan tasolle, joka olisi suurella todennäköisyydellä heikempi kuin kunnan oma taso. Tämän huolen jakaa myös Pertti Hemminki. Hänen mukaansa Tervolassa terveyskeskuspalvelut toimivat erinomaisesti, mutta uudistuksen myötä terveyskeskuspalvelut harmonisoitaisiin kaupunkien heikommalle tasolle.

Haastatteluissa korostuu uudistuksen tarpeellisuus huolimatta suunnitellun mallin kohtaamasta kritiikistä. Sote-uudistuksesta kysyttäessä Esko Lotvonen esimerkiksi sanoo leikkisästi, että asiat eivät voisi olla enää huonommin sosiaali- ja terveyspalveluiden suhteen. Syynä tähän hän näkee erityisesti kustannusten nousun. Myös Erkki Parkkinen pitäisi selkeänä etuna, että nyt useiden eri organisaatioiden ja viranomaisten järjestämät palvelut keskitettäisiin saman katon alle, jossa yleiskuva pysyisi paremmin hallussa. Parkkinen korostaa kuntien turhautumista valmisteluiden epäonnistumiseen. Hänen mukaan eduskuntaryhmien löytämä yhteinen näkemys uudistuksesta mahdollisimman nopeasti uuden eduskuntakauden alettua auttaisi myös vakuuttamaan kunnat siitä, että voimavarojen käyttö uudistuksen valmisteluun on järkevää myös jatkossa. Mikkel Näkkäläjärvi näkee, että vaikka Suomen aluehallinnollinen malli on EU:n mittakaavassa ollut historiallisesti toimiva, niin nykyään palveluiden järjestäminen 311 kuntaan hajautettuna ei ole tehokasta. Jukka Mattila kertoo tyytyvänsä hyvinkin kuntapohjaiseen rahoitusjärjestelmään, kunhan se rakentuisi lähtökohtaisesti suurempiin kokonaisuuksiin

kuten sairaanhoitopiirien kokoisiin kuntayhtymiin joita tarpeen mukaan tuettaisiin valti-onosuusjärjestelmällä. Myös Tommi Lepojärvi pohjustaisi tulevaa alueiden lukumäärää sairaanhoitopiirien mukaan, jolloin alueita tulisi 20, enemmän kuin Sipilän hallituksen esityksessä. Lepojärvi tiedostaa, että riskinä tässä mallissa olisi liika erikoissairaanhoito-vetoisuus, mutta hänen mukaansa näitä riskejä voi vähentää hyvin tehdyllä valmistelulla. Samasta syystä hän näkee, että Lapissa on alusta lähtien haluttu valmistella uudistusta kuntavetoisesti, jotta peruspalveluiden näkökulma pidetään vahvana.

4.3 Lapin alueiden väliset suhteet ja kansalaisten suhtautuminen maakuntaan

Haastatteluissa pyrin selvittämään haastateltavien näkemyksiä siitä, kuinka hyvin Lapissa on kyetty tekemään yhteistyötä uudistuksen valmisteluissa ja mistä mahdolliset erimieli-syydet Lapin alueiden välillä johtuvat. Lisäksi kysyin osassa haastatteluista haastatelta-vien näkemyksiä siitä, muuttuuko kansalaisten suhtautuminen maakuntaan Lapissa alueuudistuksen myötä. Haastateltavilta kysyttiin myös heidän näkemystään alueellisen tasa-arvon toteutumisesta mahdollisessa maakuntavaltuustossa nyt suunnitteilla olevan maakuntavaalimallin toteutuessa.

Haastatteluiden perusteella kaikkein selkein kahtiajakautuminen Lapin alu-eella uudistuksen valmistelussa on tullut ilmi Kemi-Tornion ja Rovaniemen alueiden vä-lisessä keskustelussa. Sekä sairaanhoitopiirien edustajien sekä kuntien edustajien haastat-teluissa tulee vahvasti ilmi, kuinka yhteistyön tekeminen on ollut hyvin haastavaa näiden alueiden välillä. Lapin sairaanhoitopiirin johtajaylilääkäri Jukka Mattilan mukaan vuoden 2017 syksyllä sairaanhoitopiirien välillä pyrittiin aktiivisesti löytämään tapoja sairaan-hoitopiirien yhteistyöhön, mutta laihoiin tuloksin. Mattilan mukaan johtajaylilääkärien, hallintoylijohtajien sekä hallitusten puheenjohtajien muodostaman työryhmän yhteistyö kariutui kolmen kuukauden työskentelyn jälkeen, kun sairaanhoitopiirien edustajat eivät päässeet yhteiseen näkemykseen normiohjauksen tarkoituksesta sairaanhoitopiireissä. Mattila nostaa esille myös Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin Mehiläisen kanssa tekemän 15 vuoden pituisen sopimuksen, joka hänen mukaansa johtaa vääjäämättä kustannusten nou-suun sekä tekee tilanteesta epäreilun muiden lappilaisten kannalta.

Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin johtajaylilääkäri Jyri Taskila kuvailee tilannetta alueiden välillä myös haastavaksi, vaikka hän löytää myös positiivisia käytäntöjä mm. hammaslääkäritoimintojen suhteen. Taskila puhuu alueiden välisestä suhteesta lähikohtaisesti vallan näkökulmasta. Taskilan mukaan Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirissä on huoli siitä, että jos päätäntävaltaa annetaan liikaa Lapin sairaanhoitopiirille tai Rovaniemen alueelle, niin myös osa palveluista siirtyisi kauemmaksi Länsi-Pohjan väestöstä. Taskila korostaa myös, kuinka Rovaniemen asema Lapin maakuntakeskuksena on palveluiden suhteen turvattu. Rovaniemen kaupunginvaltuutettu Mikkel Näkkäläjärvi pitää myös pelkoa palveluiden siirtymisestä Rovaniemelle suurena syynä Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin yksityistämiskaisuille. Samalla hän pitää ratkaisua yrityksenä pelastaa synnytyspalvelut Länsi-Pohjan alueella, kyseisten palveluiden jatkon ollessa vaarassa liian alhaisien synnytysmäärien takia. Kyseistä ratkaisua hän pitää hyvin pitkälti isojen yksityisten terveyspalvelutarjoajien taitavan lobbaamisen tuloksena.

Rovaniemen kaupunginjohtaja Esko Lotvonen sekä Tervolan kunnanvaltuutettu Pertti Hemminki kuvaavat Länsi-Pohjan alueen maakuntavalmisteluita siilipuolustuksen rakentamisen termillä. Lotvonen nostaa haastattelussa esille huolensa maakunnan sisäisestä jakautumisesta ja myöhemmin tarkentaa huolensa koskevan nimenomaan Länsi-Pohjan ja muun maakunnan välisiä suhteita. Lotvonen kuitenkin näkee, että Länsi-Pohjan erikoissairaanhoidon osayksityistämispäätöksen jälkeen tilanne Lapin sisällä on kuitenkin rauhoittunut jonkin verran ja asioista osataan keskustella yhteistyöhakuisemmin. Esimerkkinä Lotvonen nostaa ammattikorkeakoulutoiminnan kehittämisen ja yrittäjäjärjestöjen yhdistymisen. Myös Sallan kunnanjohtaja Erkki Parkkinen toistaa näkemyksen, jossa uudistuksen valmistelu lähti etenemään jouhevammin siinä vaiheessa, kun Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirissä päädyttiin sopimukseen Mehiläisen kanssa. Tätä ennen alueiden väliset ongelmat yhteisen linjan löytämisestä vaikuttivat Parkkisen mukaan uudistuksen valmisteluun negatiivisesti. Toisaalta Länsi-Pohjan ulkoistussopimuksen solmimisen jälkeen hänen mukaansa Lapissa siirryttiin pikkuhiljaa odottavalle kannalle samalla kun epävarmuus uudistuksen läpimenosta kasvoi.

Hemminki nostaa Taskilan tavoin keskustelun ytimeen pelon palveluiden keskittämistä sekä luottamuspulan uutta maakuntaa kohtaan Länsi-Pohjan alueella. Hemmingin mukaan Länsi-Pohjan alueella poliittiset päättäjät, johtajat ja viranhaltijat ovat lähestyneet maakunnan valmistelua mahdollisuuksien sijaan uhkakuvien kautta, joka

on johtanut hyvin vaikeaan tilanteeseen maakuntavalmisteluiden suhteen. Hemminki näkee, että mikäli Länsi-Pohja olisi lähestynyt valmistelua mahdollisuuksien kautta ja esimerkiksi vaatinut sosiaali- ja terveystalveluiden hallintokeskuksen siirtämistä Kemiin, olisi sillä varmistettu koko maakunnan kehittäminen intressinä. Nykyisessä tilanteessa Länsi-Pohjan ulkoistussopimuksen vuoksi hän näkee, että sopimuksen 15 vuoden keston ajan Lapin erikoissairaanhoidon käytettävistä rahoista puolet kohdentuisivat Länsi-Pohjan alueelle, jossa asuu kuitenkin vain yksi kolmasosa Lapin väestöstä. Molemmilla edellä mainituilla haastatteluilla nousee esiin myös historianäkökulma alueiden välisten suhteiden haastavuudessa. Lotvosen mukaan historialliset haavat maakunnan sisällä on luotu läänin perustamisessa 1930-luvulla ja ne johtivat myös kahden sairaanhoitopiirin luomiseen 1990-luvulla. Hemminki vuorostaan esittää, että kahden sairaanhoitopiirin perustaminen 1990-luvulla oli virhearvio, joka on sittemmin vain korostanut alueiden välistä vastakkainasettelua ja kilpailuasetelmaa.

Sekä Lotvosen että Taskilan haastatteluissa nousi esille myös Kemi-Tornion alueen tukeutuminen Ouluun Rovaniemen sijaan. Lotvosen mukaan tämä on yksi osoitus siitä, että Lapissa ei tällä hetkellä vedetä kaikissa asioissa yhtä köyhtä, joskin hän pitää jossain määrin ymmärrettävänä Ouluun nojautumisen ja myöntää Rovaniemen myös tukeutuvan Ouluun monessa asiassa. Toisaalta Lotvonen näkee, että erityisesti vahvan matkailubrändin ansiosta Kemi-Tornion alueella nojataan matkailullisesti vahvasti Lappiin. Taskila myös panee merkille, että kansalaiset Kemi-Tornion alueelta liikkuvat ostoksien ja asioinnin perässä mieluummin Oulun suuntaan. Taskila pitää mahdollisena, että maakunnan tärkeä rooli voi tuoda asetelmaan pieniä muutoksia, mutta korostaa, että kansalaisten käyttäytymismallien muutosta uuden maakunnan myötä on hyvin vaikea arvioida etukäteen.

Länsi-Pohjan alueen ja Rovaniemen alueen väliset suhteet nousevat muissa haastatteluissa esille vähenevässä määrin. Esimerkiksi muutosjohtaja Marja Perälä tiedostaa haastattelussa sairaanhoitopiirien välisen keskustelun luoman haasteen, mutta pitää sen antamaa kuvaa Lapin uudistusprosessin yhteishengestä jossain määrin vääristävänä. Perälä näkee, että keskustelua käydään siltä osin pääasiassa poliittisella tasolla virkamiestason sijaan. Pääosin hän näkee, että Lapin kunnat ja organisaatiot ovat olleet hyvinkin aktiivisesti mukana uudistuksen valmistelussa ja alueella on halu löytää yhteisiä ratkaisuja. Myös Rovaniemen kaupunginvaltuutettu Mikkel Näkkäläjärvi kuvailee

Lapissa vallitsevan perusmyönteisen vireen alueuudistukseen liittyen. Hän vertaa tilannetta Helsinkiin, jossa hänen mukaansa pormestari Jan Vapaavuori on aktiivisesti tehnyt vastarintaa alueuudistuksen valmisteluissa. Näkkäljärvi suhtautuu myös ymmärtävästi Länsi-Pohjan puolustusasemaan historialliset taustat huomioon ottaen, mutta tästä huolimatta uskoo alueellisesti tasa-arvoisen maakuntahallintoon.

Keminmaan kaupunginhallituksen puheenjohtaja ja Lapin liiton maakuntavalmisteluissa mukana ollut Tommi Lepojärvi nostaa tässä kohti esille Rovaniemen ja Kemi-Tornion alueen välisen kamppailun ohella myös toisen vastakkainasettelun, jossa vastakkain olisivat Rovaniemen ja Kemi-Tornion asutuskeskittymät ja kunnat. Lepojärven mukaan pienissä kunnissa on huolta esimerkiksi vanhushuollon ja muiden palveluiden osalta tilanteesta, jossa maakuntavaltuustossa vallasta kamppailevat lähinnä Rovaniemen ja Kemi-Tornion alueet. Toisaalta Lepojärvi kertoo huomanneensa valmisteluissa eräänlaista Lappi-henkeä ja jopa Lappi-ylpeyttä huolimatta Lapin kuuden seutukunnan erilaisista väestöistä ja olosuhteista. Erityisesti hän nostaa esille hyvin aktiivisen valmistelun, jossa kokoonnuttiin hyvin usein keskustelemaan poliittisista muutoksista.

Aikaisemmin esille nostettu palveluiden keskittäminen on päällimmäisenä huolena myös Pohjois-Lapissa. Erityisesti Lapin saamelaisalueilla nousee haastatteluiden perusteella ilmi huoli saamenkielisten palveluiden turvaamisesta uuden maakunnan alla. Mikkel Näkkäljärvi esittää huolensa siitä, turvataanko esimerkiksi vanhuspalveluiden saatavuus henkilön omalla äidinkielellä, mikäli palveluiden perässä täytyy muuttaa saamelaisalueilta esimerkiksi Rovaniemelle. Näkkäljärven mukaan uudistuksessa on selkeä huoli siitä, että saamenkielisten palveluiden saatavuus heikkenee. Lydia Heikkilä kertoo, että saamenkielisten palveluiden saatavuus on parantunut huomattavasti viimeisten kymmenien vuosien aikana nykyisen aluehallinto- ja sote-järjestelmän alla, mutta samalla korostaa tilanteen olevan edelleen huono. Heikkilä näkee, että saamelaisalueilla ja jopa saamelaisenemmistöisellä Utsjoella saamenkielistä työvoimaa ei ole riittävästi sosiaalipuolella. Hän pitää tilanteen parantamista uuden maakunnan alla haastavana johtuen mahdollisesta erillisrahoituksen puutteesta, mutta pitää kuitenkin valmisteluperiaatteita asian suhteen positiivisena. Sekä Näkkäljärvi että Heikkilä nostavat toisena saamelaisalueiden ja maakunnan välisiin suhteisiin vaikuttavana tekijänä maakunnan roolin Lapin alueen luonnonvarojen käytön mahdollistamisessa ja sallimisessa. Näkkäljärven mukaan saamelaiskäräjien rooli saamelaisalueiden luonnonvarojen käyttöön liittyvissä kysymyksissä

on hyvin pieni. Erityisesti hän on huolissaan tilanteesta, jossa saamelaisalueelta löytyy merkittävä malmiesiintymä johon perustettava kaivos vaikuttaisi vahingollisesti paikallisten elinkeinojen harrastamiseen. Heikkilän kuvailee nykyistä maakuntastrategiaa teknokraattisesti orientoituneeksi, jossa uusia voimavaroja pyritään näkemään kaivannaisteollisuuden ja matkailun kautta, perinteisten elinkeinojen jäädessä taka-alalle. Myöskään tässä tapauksessa hän ei näe, että tilanteeseen olisi odotettavissa merkittävää parantumista saamelaisten poronhoidon ja kalastuksen kannalta suunnitellun uudistuksen kautta. Maakuntaudistuksen suunnittelun puolelta Marja Perälä nostaa perinteisten elinkeinojen vaalimisen sijaan esille luonnon puhtausnäkökulman. Perälän mukaan Lapin maakunnalla on vahva halu huolehtia siitä, että elinympäristö pysyy puhtaana ja korostaa luonnon tärkeyttä Lapin asukkaille.

Suunnitteilla olevien maakuntavaalien vaikutuksesta Lapin sisäiseen valta-politiikkaan kysyttäessä valtaosalla haastateltavista riittää luottamusta sitä kohtaan, että vaaleilla maakuntavaltuustoon valitut valtuutetut edustaisivat koko maakunnan etua esimerkiksi omien kuntiensä edun sijaan. Suurimpana uhkana tätä näkemystä kohtaan nousee haastatteluissa esiin jälleen rahoitus. Esimerkiksi sekä Jukka Mattila että Mikkel Näkkäljärvi nostavat esille rahoituksen puutteesta johtuvat leikkaukset, joista päättäessä maakuntavaltuustossa paremmin edustetut alueet olisivat etulyöntiasemassa. Sekä Mattila että Näkkäljärvi näkevät tärkeimpänä ratkaisuvaihtoehtona kyseisiin rahoitusongelmiin maakuntien verotusoikeuden, jotta maakuntien mahdollisuus hallita palveluiden rahoittamista olisi parempi. Verotusoikeuden lisäksi Mattila sekä Pertti Hemminki pitävät tärkeänä valtion tasausjärjestelmän luomista, jolla alueiden välisiä eroja voitaisiin tasata tehokkaammin. Tasausjärjestelmällä alueiden välisiä terveydenhuolto- ja palvelukustannuksia jaettaisiin siten, että erityisesti pienempien alueiden talous ei kärsisi liiaksi kalliiden palveluiden järjestämisvastuun vuoksi. Hemminki näkee ongelmallisena myös tilanteen, jossa maakuntavaltuutettu on myös oman kuntansa kunnanvaltuustossa, jolloin hänen mukaansa olisi erittäin epätodennäköistä, ettei maakuntavaltuutettu edustaisi samalla myös oman kuntansa etua. Lydia Heikkilä taas nostaa pääasiallisena huolenaiheena saamelaisten vaikutusvallan suunnitellussa maakuntavaltuustomallissa. Heikkilä ei näe mitään takeita sille, että valitun valtuuston intresseihin kuuluisi ihmisoikeuksien ja kansa-

laisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen periaatteiden toteutus. Hän korostaa myös, ettei saamelaisten vaikutusvalta ole hyvä myöskään kuntatasolla nykytilanteessa.

Vallan keskittymisestä kysyttäessä osa haastateltavista pitää vallan keskittymistä selkeänä riskinä, mutta esimerkiksi Hemminki sekä Parkkinen muistuttavat, että esimerkiksi Lapin seitsemästä eduskuntapoliitikosta kaksi tulee noin tuhannen asukkaan Savukosken kunnasta. Parkkinen näkee, että mahdollisessa maakuntavaltuustossa pitäisi turvata toiminnalliset ratkaisut ja palvelurakenteiden sisältö sitovilla sopimuksilla tai muilla ratkaisuilla siten, että maakuntavaltuuston kokoonpano ei vaikuta näihin asioihin liiaksi.

Kysyttäessä näkemyksiä siitä, miten alueuudistus vaikuttaa kansalaisten suhtautumiseen maakuntaa kohtaan, esiintyi aineistossa jonkin verran vaihtelua. Suoraan maakuntavalmistelussa työskentelevät Marja Perälä sekä Lydia Heikkilä eivät usko uudistuksen vaikuttavan merkittävästi kansalaisten suhtautumiseen maakuntaa kohtaan. Perälän mukaan maakuntavalmistelijoiden suorittamien kuntakierrosten perusteella asukkaille on periaatteessa yhdentekevää, kuka palvelut järjestää, kunhan ne ovat saatavilla. Maakunta on hänen mukaansa vielä hyvin vieras asukkaille ja voi hyvinkin jäädä vieraaksi. Heikkilä toistaa tämän näkemyksen, mutta ottaa esille myös nykyisessä tilanteessa AVI:n ja ELY:n tärkeyden poronhoidon kannalta. Toisaalta Mikkel Näkkäläjärvi toivoo ja uskoo kansalaisten suhtautumisen muuttumiseen ja perustelee tätä sillä, että tähän mennessä maakuntien poliittinen valta on ollut suhteellisen vähäistä. Hän toivoo, että kansalaiset kiinnostuisivat maakunnan toiminnasta niiden taloudellisen vallan lisääntyessä. Samalla Näkkäläjärvi tosin korostaa, että tähän asti kansalaisilla on pääosin ollut hyvin epäselvä kuva sekä maakunta- että sote-uudistuksen sisällöistä ja että selkeämmän kuvan saaminen vie aikansa. Myös Tommi Lepojärvi näkee, että erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtyminen maakunnalle olisi lisännyt asukkaiden mielenkiintoa maakuntaa kohtaan. Myös Lepojärvi korostaa prosessin hitautta: esimerkiksi uudistuksen kautta järjestettyjen ensimmäisten maakuntavaalien äänestysaktiivisuudesta hän olisi odottanut alhaista. Hän myös piti uhkana aiemmin mainittua vallan keskittymistä ja sen vaikutusta kansalaisten maakuntasuhteeseen. Lepojärven mukaan vallan keskittyminen Rovaniemen ja Kemi-Tornion seuduille maakuntavaaleissa oli aiheellinen uhkakuva, jonka myötä

kiinnostus maakunnan asioita kohtaan olisi vähentynyt Lapin syrjäseuduilla vaikutusvalan puutteen vuoksi. Erkki Parkkinen uskoo, että kansalaisten suhtautuminen maakuntaan muuttuisi positiivisemmaksi, mikäli maakunnan rooli lisääntyisi. Parkkinen muistuttaa, että jo ennen Sipilän hallituksen hallitusohjelman rakentamista Lapissa tehtiin Lapikasesitys, jossa maakunnalle annettaisiin enemmän päätäntävaltaa asiasisällöistä päätettäessä, kaavoitusta rakentaessa tai sote-palveluita järjestäessä.

5. Tulokset ja johtopäätökset

Tässä luvussa tarkoitukseni on vastata johdannossa esitettyihin tutkimuskysymyksiini aineistosta esiinnousseiden seikkojen perusteella samalla peilaten niitä aiemmin esiteltyyn teoriaan. Esimerkiksi tarkoituksena on käydä läpi, millaisia valtion alueellisen muutoksen elementtejä haastatteluvastauksista käy ilmi ja miten alueuudistus asettuu osaksi valtiomuutosta Lapissa. Lisäksi tärkeää on huomioida, miten haastatteluiden vastauksissa ilmenee teoriaosuudessa esitetyt odotusten rakenteiden ja alueellisen identiteetin käsitteet sekä niiden muutos. Aluksi kertauksen vuoksi johdannossa esitetyt tutkimuskysymykset:

1. *Millaisia odotuksia Lapin maakunta- ja kuntatason toimijoilla on suunniteltua alueuudistusta kohtaan?*
2. *Miten kyseiset odotukset käyvät yhteen uudistuksen tärkeimpien tavoitteiden kanssa?*
3. *Millaisia vaikutuksia uudistuksella on Lapin odotusten rakenteiden ja alueellisen identiteetin kannalta?*

Huolimatta siitä, että suurin osa haastateltavista piti jonkinlaisen alueuudistuksen tekemistä varsinkin sosiaali- ja terveydenhuollon puolella tarpeellisenä, lähestyttiin haastatteluissa alueuudistusta melko pitkälti epäluulon ja huolen kautta. Suurin huolen aihe löytyi alueuudistuksen suunnitellusta rahoitusmallista, missä maakuntien rahoitus tulee valtiotasolta eikä maakunnalla täten ole oikeutta muodostaa rahoitustaan itse esimerkiksi verotusoikeuden kautta. Tämä on selkeästi yhteydessä valtion näennäisesti epäalueellisiin linjauksiin, jotka johtavat epäsuoriin sosioalueellisiin vaikutuksiin. Alueuudistuksen rahoitusmallissa ei Lapin maakuntavalmistelijoiden mukaan oteta kylliksi huomioon Lapin erityisolosuhteita, kuten pitkiä välimatkoja, väestön vähenemistä ja matkailun määrää, jotta maakunnalle osoitetut varat riittäisivät tavoiteltuun palvelutasoon. Valtiotason linjaukset johtavatkin usein tilanteeseen, missä kyseisten linjausten vaikutukset näkyvät eri tavoilla eri alueilla. Tässä tapauksessa valtio pyrkii kohtelemaan valtion alueita näennäisesti yhtenevästi tiettyjen kriteerien mukaan, jotka eivät ota kylliksi huomioon alueiden mahdollisia erityisolosuhteita jotka kasvattavat kustannuksia ja täten

rahoituksen tarvetta. Lapin liiton tekemän talousarvion mukaan suunnitellussa rahoitusmallissa olisi jääty noin 100 miljoonaa euroa vajaaksi suunnitellun palvelutason tasosta. Samalla herää tietysti kysymys, onko tässä tilanteessa osaltaan kyse tilallisesta valikoi- vuudesta, jossa Lappi jää alueena väistämättä epäedulliseen asemaan muiden alueiden sopiessa paremmin valtion maakuntien rahoitusmalleihin. Nämä seikat huomioon ottaen ei ole sinänsä yllättävää, että monessa Lapin alueellisessa organisaatiossa uudistukseen on valmistauduttu epäluuloisesti ja osaltaan myöskin uudistusta vastustaen, eikä varsin- kaan valtaosaa uudistuksen strategisista tavoitteista olla pidetty realistisinä. Esimerkiksi alueiden välisten erojen kaventamista on pidetty yleisesti hyvänä tavoitteena, mutta aina- kin rahoitushaasteet Lapin maakunnassa viittaisivat lähinnä päinvastaiseen tilanteeseen, jossa aluepolitiikan tasaisuustavoitteet eivät edelleenkään toteudu.

Suunnitellun maakuntamallin rahoitusvaje Lapin osalta ilmentää myös jos- sain määrin Lapin suhdetta valtiovaltaan ja ”etelään”. Historian saatossa Lapissa on usein syytetty ”etelän herroja” alueen taloudellisista ongelmista ja tässä tapauksessa valtion oh- jaama rahoitusmalli olisi myös Lapin liiton talouslaskelmien mukaan johtanut selkeään rahoitusvajeeseen. Lapissa koetaan, että valtiotasolla päätöksiä tekevät eivät ymmärrä täysin Lapin erityisolosuhteita ja näistä johtuvia rahoitustarpeita. Osassa haastatteluista nousikin esille mm. maakunnan verotusoikeus parempana järjestelmänä järjestää rahoitus maakunnan riittävän palvelutason turvaamiseksi.

Epätasaisuutta alueiden välillä nähdään myös Lapin sisällä. Rahoitusmallin jälkeen toisena huolenaiheena monen haastatellun toimijan vastauksissa nousee palvelui- den keskittyminen ja harmonisointi samalle tasolle, joka joissakin tapauksissa huonon- taisi niiden kuntien palvelutasoa joissa palvelut ovat voitu hoitaa hyvin. Maakunnan kak- sinapaisuuden lisäksi maakunnan sisällä voidaankin nähdä vastakkainasettelua eteläisen Lapin kaupunkikeskusten ja muun Lapin pienien kuntien ja kylien välillä.

Uudistuksen tarpeellisuus voidaan Lapissa nähdä osuvan hyvin myös alu- een roolissa valtion aluekehityksessä. Lapin tulevaisuusnäkymät ovat olleet jo pitkään huolestuttavat lisääntyvän muuttoliikkeen ja väestön ikääntymisen takia, jonka vuoksi hyvän palvelutason säilyttäminen on haastavaa varsinkin pienissä kunnissa, kun kuntien verotulot vähenevät ja palveluita useammin tarvitsevien ikäihmisten suhteellinen määrä kasvaa. Tässä suhteessa ei olekaan yllättävää, että alueuudistuksen valmisteluissa usein toistunut ilmaisu tarpeelle saada palvelut ”leveämmille harteille” nousee esille aktiivisesti

myös haastatteluissa. Moni haastateltavista toivookin, että uudistus etenisi jatkossa määrätietoisemmin ja sujuvammin. Esimerkiksi kunnissa turhautuminen uudistuksen jatkuvaan venymiseen alkaa olla jo huomattavaa, sillä uudistukselle nähdään tarvetta ja samalla uudistuksen venyminen vie resursseja kuntien omasta kehitystyöstä.

Edellä mainituista seikoista tarve saada palvelut ”leveämmille harteille” ja samanaikainen huoli palveluiden keskittymisestä muodostavat eittämättä haastavan risti-riitatilanteen maakuntasuunnittelijoille. Uudistuksen jatkuva viivästyminen ei myöskään ainakaan helpota valmistelutoimielinten toimintaa, kun kuntapäätäjien mukaan tuominen suunnitteluprosessiin voi muuttua haastavaksi uudistusten toistuvien epäonnistumisten takia. Valmisteluiden venyminen on jo valmiiksi vaikeuttanut kuntien ja organisaatioiden omaa kehitystyötä, joten seuraavan hallituskauden mahdollisen uuden muutosprosessin alussa voi olla haastavaa vakuuttaa kuntapäätäjät uudistuksen mahdollisuuksista, jotta kunnat vielä haluaisivat ohjata resurssejaan uudistuksen valmisteluun.

Yksi haastatteluissa esille noussut tekijä, joka on myös olennainen osa Lapin roolia valtion alueellisessa kehityksessä, on Lapin luonnonvarojen käytön mahdollistaminen ja salliminen sekä maakunnan rooli tässä prosessissa suunnitellun uudistuksen myötä. Ekologisen kolonialismin harjoittaminen on edelleen pelkona erityisesti Lapin saamelaisalueilla, jossa esimerkiksi kaivosteollisuus uhkaa paikallisia elinkeinoja ja kulttuurin harjoittamista. Haastatteluissa erityisesti Lydia Heikkilä ja Mikkel Näkkäljärvi ovat huolissaan saamelaiskäräjien ja saamelaisten pienestä roolista alueen luonnonvarojen käyttöön liittyvissä kysymyksissä. Heikkilän huomio Lapin maakuntastrategian nojaamisesta vahvasti kaivannaisteollisuuteen esimerkiksi perinteisten elinkeinojen kustannuksella on hyvin yhteydessä Sami Moision huomion kanssa, että Lapissa oltaisiin mahdollisesti siirtymässä takaisin kohti Ilmo Massan tunnistamaa ekologisen kolonialismin mallia, missä Lappi toimii pääasiassa raaka-aineperiferiana. Osin ymmärrettävistäkin syistä Lapin maakuntavalmistelun johdossa toimiva Marja Perälä ei tuo haastattelussaan huolta luonnonvarojen käytöstä esille samalla tavalla kuin Heikkilä ja Näkkäljärvi. Perälän mukaan Lapin maakunnassa on hyvät edellytykset ja halu huolehtia puhtaan elinympäristön säilyttämisestä. Siinä, missä Heikkilä ja Näkkäljärvi ovat erityisen huolissaan saamelaisten elinkeinojen ja kulttuurin säilymisestä, vaikuttaisi Lapin maakuntavalmis-

teluissa Perälän vastauksen perusteella fokus keskittyvän puhtaan elinympäristön ja kestävän kehityksen turvaamiseen, mitkä eivät sinänsä ole myöskään toisensa poissulkevia tekijöitä.

Laajasti valtakunnallisella tasolla kritisoitu maakuntamalli sekä valinnanvapausmalli olivat päällimmäisinä kritisoinnin kohteina myös haastatteluaineistossa. Siinänsä 18 maakunnan mallia ei kritisoitu aineistossa yhtä paljoa kuin valtakunnallisella tasolla. Useat asiantuntijat ovat pitäneet sopivaa alueiden määrää huomattavasti alhaisempana. Esitetty on mm. 4-5 ja 12 alueen malleja. Aineistossa alueiden määrä ei kuitenkaan noussut esille kovinkaan usein. Esimerkiksi Tommi Lepojärvi esittää, että palveluita järjestäviä alueita voisi olla jopa enemmän kuin 18. Tähän Lepojärvi tarjoaa esimerkiksi 20 alueen mallia, joka pohjautuisi nykyisiin sairaanhoitopiireihin. Ainoastaan Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin johtava ylilääkäri Jyri Taskila ilmaisi selkeästi suunniteltujen alueiden olevan vieläkin liian pieniä tavoitteiden saavuttamiseen. Taskila toisaalta tiedostiikin esimerkiksi erikoisvastuualueiden pohjalta muodostettavan, Kokkolasta Utsjoelle ulottuvan alueen olevan liian iso, jotta se toimisi uudistuksessa suunniteltujen mekanismien pohjalta. Siinä lieneekin se pääasiallinen syy, miksi juuri Lapissa kritiikki 18 alueen mallia kohtaan on aineiston perusteella ollut vähäisempää. Mikäli alueita uudistuksessa perustettaisiin vähemmän, olisi hyvin todennäköistä, että alueen sote-keskus siirtyisi Ouluun Rovaniemen sijaan, jolloin jo ennestään pitkät etäisyydet kasvaisivat ja huoli palveluiden säilymisestä Lapissa lisääntyisi entisestään.

Hallituksen valinnanvapausmallia on valtakunnallisesti kritisoitu erityisesti siitä, että sillä ei saavuteta uudistuksessa tavoiteltuja terveyserojen kaventamisen ja palveluiden yhdenvertaistamisen tavoitteita. Sen sijaan esille nousee näkemyksiä esimerkiksi epätasa-arvon kasvamisesta ja paikallisen liikkumavaran vähenemisestä. Erityisesti Lapin pienissä kunnissa valinnanvapauden toteutuminen käytännössä on epätodennäköistä, sillä pienessä kunnassa ei ole esimerkiksi järkevää pitää useampaa lääkärin vastaanottoa. Täten jonkin toisen tuottajan tarjoamaa palvelua saadakseen asiakkaan täytyy matkustaa pitkiä matkoja toiseen kuntaan, joka on erityisesti vähätuloiselle asiakkaalle hyvin haastavaa. Sinänsä muuten aineistosta ilmi käyneet suhtautumiset sote- ja maakuntauudistusta kohtaan ovat niin erilaiset, ettei mitään selkeää ja varmaa, yhtenäistä näkemystä niistä voi muodostaa. Pääasiassa näkemykset uudistuksen strategisten tavoitteiden

toteutumisesta asettuvat spektrille varovaisen toiveikkaasta näkökulmasta hyvin negatiiviseen näkemykseen. Toiveikkaammat näkemykset uudistuksesta ovat selkeästi maakuntauudistuksen valmisteluissa mukana olleilla, sekä kuntatasolla johtotehtävissä olevilla toimihenkilöillä. Lisäksi näkemykset vaihtelevat myös sen mukaan, puhutaanko maakunta- vai sote-uudistuksesta. Ilmapiiri on kuitenkin läpeensä turhautunut johtuen uudistuksen jatkuvasta viivästyisestä ja epätietoisuudesta lainsäädännön lopullisen sisällön suhteen.

Lapin yhteneväisyyttä tarkasteltiin haastatteluissa pääasiassa päätöksenteon tasolla. Haastatteluista ei tullut – osin kysymystenasettelunkin takia – juurikaan näkemyksiä kansalaistason yhtenäiskulttuurin kehittymisestä Lapissa. Osaltaan myös kolmannen tutkimuskysymyksen kannalta järkevämpää olisi kerätyn aineiston perusteella analysoida ennemmin Lapin alueen odotusten rakenteiden näkymistä alueen päätöksenteossa ja päätöksentekijöiden suhtautumisesta alueuudistusta kohtaan sen sijaan, että keskityttäisiin koko alueen odotusten rakenteiden ja alueellisen identiteetin muutokseen. Päätöksenteon osalta selkein esille noussut seikka oli Lapin maakunnan kaksinapaisuus Rovaniemen ja Kemi-Tornion alueiden välillä. Erityisesti sote-uudistuksen ja tarkemmin ottaen erikoissairaanhoidon osalta Lapin kahden eri sairaanhoitopiirin välit ovat olleet tullehtuneet. Aineiston perusteella Länsi-Pohjan ja Lapin sairaanhoitopiirien välinen erimielisyys sote-uudistukseen valmistautumisesta on vienyt todella paljon aikaa ja voimavaroja uudistuksen valmisteluilta. Osaltaan tässä näkyykin edelleen Lapin syntyhistorian vaikeat tilanteet jo 1930-luvulta, jolloin Tornionjokiseudun ja Kemin alueet liitettiin Lapin lääniin, vaikka kyseisillä alueilla moni olisi halunnut säilyttää alueet Oulun läänissä. Tämä historia tulee esille myös haastatteluissa. Toisaalta esimerkiksi Pertti Hemminki huomauttaa, että ennen Lapin jakamista kahteen sairaanhoitopiiriin 1980-1990-lukujen taitteessa oli Lapissa olemassa koko Lappia koskevat kuntayhtymät. Lapin jakaminen kahteen sairaanhoitopiiriin oli Hemminkin mukaan tässä kohti virhearvio, sillä se synnytti maakunnan sisälle selkeän vastakkainasettelun ja kilpailuasetelman mikä on erityisesti nyt valmistellun alueuudistuksen aikana aiheuttanut runsaasti haasteita. Jollain tasolla tämä mainittu kaksinapaisuus nousee esille jokaisessa haastattelussa ja yleensä myös ensimmäisenä, kun tarkastellaan maakunnan sisäisiä alueellisia keskusteluita ja ristiriitoja. Vaikka keskustelu alueiden välillä onkin rauhoittunut Länsi-Pohjan ratkaistua sote-kysymyksensä omalta osaltaan aloittamalla yhteistyön Mehiläisen kanssa, on alueiden välillä

selkeästi valtapoliittinen ristiriita joka voi myös jatkossa johtaa vaikeuksiin aluekehityksen saralla sekä hidastaa Lapin yhtenäisen alueellisen identiteetin ja selkeän lappilaisten odotusten rakenteiden syntymistä ja kehittymistä. Sinänsä yksi mielenkiintoinen, mahdollisesti Lappia yhdistävä tekijä nousi esille Rovaniemen kaupunginjohtaja Esko Lotvosen haastattelusta. Matkailu on vaikuttanut Lapin alueelliseen identiteettiin vahvasti viime vuosikymmeninä niin hyvässä kuin pahassa. Kuitenkin Lapin matkailuteollisuudessa tärkeää on ollut nimenomaan Lapin brändi, josta tässä tapauksessa hyötyvät myös Kemi-Tornion alueet, vaikka samalla matkailun homogenisoima kuva Lapista onkin samalla kuihduttanut alueiden omaa perinteistä kulttuuria.

Kemi-Tornion ja Rovaniemen alueiden välisen kamppailun lisäksi aineistossa ei tullut juurikaan esille vahvoja alueiden välisiä vastakkainasetteluja maakunnan sisällä. Pienempiä vastakkainasetteluja löytyy lähinnä Lapin kaupunkien ja pienempien kuntien välillä erityisesti vallan kontekstissa, kun pelkona on vallan keskittyminen maakuntakeskuksiin, sekä saamelaisalueiden ja maakuntahallinnon sekä valtiohallinnon välillä, kun pelkona on paikallisten, perinteisten elinkeinojen katoaminen sekä saamenkielisten palveluiden saatavuuden heikkeneminen. Useassa haastattelussa kuitenkin korostettiin sitä, että yhteistyön tekeminen Lapin maakunnan sisällä on muuten toiminut erinomaisesti ja maakuntavalmisteluita on suoritettu hyvin aktiivisesti. Tulipa esille myös eräänlaisen Lappi-hengen ja Lappi-ylpeyden käsitteet puhuttaessa uudistuksen valmisteluista.

Alueen identiteetin muodostuminen vaatii väistämättä instituutioiden kehän luomista. Yksi olennainen tekijä tässä kontekstissa olisi näkemykseni mukaan ollut maakuntavaltuuston perustaminen Lapissa. Maakuntavaltuustoon liittyvät kysymykset tulivatkin aineistossa usein esille puhuttaessa siitä, millä tavalla Lapin uusi maakuntahallinto olisi vaikuttanut ihmisten suhtautumiseen Lappia kohtaan. Uuden alueellisen tason luominen päätöksenteossa olisi monen haastateltavan mukaan voinut lisätä Lapin kansalaisten mielenkiintoa maakunnan toimintaa kohtaan. Mielenkiintoinen on esimerkiksi Jyri Taskilan huomio siitä, että nykyisin Kemi-Tornion alueella nojataan vahvasti Oulun suuntaan työnteossa ja asioinnissa, mutta yhtenäisen Lapin luominen päätöksenteossa saattaisi muuttaa tätä näkemystä. Eritoten haastatteluissa korostuu maakunnan päätösvalan lisääntymisen rooli kansalaisten mielenkiinnon lisäämisessä. Yhtenä mittarina haas-

tatteluissa nousee esille mahdollisten maakuntavaalien äänestysprosentti, joka esimerkiksi Tommi Lepojärven mukaan olisi todennäköisesti ollut alhainen ainakin aluksi, mutta vasta päätöksenteon vaikutusten näkemisen jälkeen olisi ollut helpompaa arvioida, miten paljon maakuntavaltuuston rooli näkyy kansalaisten mielenkiinnossa. Toisaalta samalla esille nousee huoli Lapin syrjäseutujen mahdollisesta vähäisestä roolista maakuntavaltuustossa, mikäli valtuuston paikoista kilpailevat lähinnä Lapin kaupunkikeskittymien ehdokkaat.

Aiemmin luvussa esiin noussut Lapin päätöksentekijöiden kritiikki erityisesti uudistuksen rahoitusta kohtaan ilmentää myös osaltaan odotusten rakenteita Lapin päätöksenteossa. Valtiojohtoisen rahoitusmallin sisäänrakennettu tilallinen valikoivuus herättää Lapin päätöksentekijöissä kritisointia valtiojohtoista uudistusprosessia kohtaan, jossa valtiotason suunnittelussa ei osata ottaa kylliksi huomioon Lapin erityisolosuhteita. Sama toistuu haastatteluiden yleisessä negatiivisessa näkemyksessä ja skeptisyydessä alueuudistuksen tärkeimpien tavoitteiden toteutumisesta kohtaan. Lappilaisessa päätöksenteossa ilmenevä epäluulo valtiovaltaa kohtaan voidaanakin nähdä yhtenä odotusten rakenteena. Odotusten rakenteiden käsitteen osalta tämä onkin selkein tästä tutkielmasta esiin nostettava johtopäätös.

6. Pohdinta

Tässä luvussa käsittelen edellisessä luvussa esiintyneitä johtopäätöksiäni suhteessa odotuksiini aluksi jäsenneltyä kyseiset odotukset. Sen lisäksi tarkoitukseni on kirjoittaa yleisesti tähän tutkielmaan liittyvistä odotuksista, haasteista ja tutkimusaiheen tulevaisuudesta.

Juha Sipilän hallituksen alueuudistusmallia voidaan pitää erittäin kunnianhimoisena ja laajana projektina. Tarkoituksena oli uudistaa samalla sekä valtion aluehallinto- sekä sosiaali- ja terveysjärjestelmä. Projektin laajuus sekä oppositiopuolueiden ja asiantuntijoiden vastustus huomioon ottaen ei ole välttämättä kovin yllättävää, että uudistusta ei Sipilän johtaman hallituskauden saatu ajettua läpi. Uudistuksen kaatuminen olikin päällimmäinen odotukseni jo aineistonkeruun alkuvaiheessa ja olinkin ehtinyt valmistautua uudistuksen kaatumiseen tutkielman kirjoittamisen kannalta etukäteen. Sinänsä tutkielman kirjoittaminen on ollut samalla melko haastavaa, mutta myös hyvin mielenkiintoista tilanteessa, jossa valtakunnallisesti on vallinnut suuri epätietoisuus sekä uudistuksen lainsäädännöllisestä sisällöstä sekä läpimenosta. Tämä näkyy myös aineistossa, jossa haastateltujen toimijoiden näkemyksissä oli eroja sekä uudistuksen läpimenon, että strategisten tavoitteiden toteutumisen kannalta. Seuraavaksi olisikin aiheellista käsitellä tarkemmin, mikä nykyisessä uudistuksessa meni pieleen ja mitä asioita pitäisi jatkossa ottaa huomioon vastaavaa uudistusta valmistellessa. Esimerkiksi Lapissa suurin kritiikin aihe kohdistui aineiston perusteella uudistuksen rahoitusmekanismeihin. Uudistuksen toteutuksessa oltaisiin mahdollisesti jouduttu tilanteeseen, jossa Lappi olisi joko kipeästi tarvinnut lisärahoitusta valtiolta tai pakotettu suorittamaan erittäin mittavia leikkauksia palveluihin, jolloin uudistuksen tavoitteet palveluiden tehostamisesta olisivat tuskin toteutuneet.

Tutkielman kirjoittamisen ajoitus osuu osin onnekaastikin juuri aikaan, jolloin vääjäämätön alueuudistuksen kaatuminen lähestyy ja lopulta toteutuu. Aineistosta voidaan hyvin nähdä, kuinka Lapissa maakunta- ja kuntatason toimijat suhtautuvat uudistukseen osin skeptisesti ja osin myös turhautuneesti, sillä kyseessä ei ole ensimmäinen kerta, kun suunniteltu alueuudistus kaatuu pääosin laajuutensa takia hallituskauden lähestyessä loppuaan. Aineiston avulla voidaankin esittää johtopäätöksiä siitä, mitä asioita uudistusta valmistellessa pitäisi ottaa sekä valtakunnallisella, että alueellisella tasolla, jotta vastaavaa uudistusta voitaisiin lähestyä rakentavammalla tavalla jatkossa. Aiheellista

olisi esimerkiksi lähestyä uudistusta pienempi pala kerrallaan, jolloin uudistuksen valta-
van laajuuden aiheuttamat aikarajoitteet eivät muodostuisi uudistusta kaatavaksi esteeksi.
Syytä olisi myös tarkastella, olisiko jatkossa vastaavassa aluehallinnon uudistuksessa
syytä antaa alueille suurempi rooli rahoituksen keräämisessä esimerkiksi verotusoikeu-
den avulla, jotta välttyttäisiin valtiojohtoisen rahoitusmallin aiheuttamista ongelmista alu-
eiden erityisolosuhteiden huomiotta jättämisen suhteen vastuun ollessa alueilla itsellään.

Haastavaa tutkielmassa oli integroida odotusten rakenteiden ja alueellisen
identiteetin käsitteet osaksi alueuudistusta käsittelevää tutkielmaa. Aihe on hyvin mielen-
kiintoinen ja siihen olisi syytä kiinnittää huomiota myös jatkossa. Tässä tutkielmassa nä-
kökanta näihin käsitteisiin on hyvin päätöksenteko-orientoitunut. Haastatteluissa Lapin
alueiden välisiä suhteita käsiteltiin lähinnä päätöksenteon suhteen. Samalla kansalaisten
kannalta odotusten rakenteiden ja alueellisen identiteetin käsitteitä käsiteltiin hyvin pin-
tapuolisesti. Osaltaan haastateltavilla ei ollut aiheesta paljoa sanottavaa, mutta toisaalta
kyse oli varmasti myös kysymystenasettelun haastavuudesta. Aiheellista olisikin ollut kä-
sitellä jo alusta alkaen ennemminkin sitä, kuinka Lapin mahdolliset odotusten rakenteet
näkyvät Lapin päätöksentekijöiden ja maakuntavalmistelijoiden vastauksissa, joihin osal-
taan keskityinkin enemmän tutkimuksen tuloksissa ja johtopäätöksissä alkuperäisestä tut-
kimuskysymyksestä poiketen. Toisin sanoen uudistuksen aiheuttamien vaikutusten etsi-
misen sijaan olisi tutkimuksessa voitu keskittyä odotusten rakenteiden ilmenemiseen La-
pin päätöksenteon prosessissa. Sellaisenaan kolmanteen tutkimuskysymykseeni ei voida
kerätyn aineiston pohjalta löytää hyviä vastauksia, mutta päätöksenteon kontekstissa tu-
loket olivat mielenkiintoisia. Joka tapauksessa odotusten rakenteiden käsitettä Lapin
osalta ei olla juuri käsitelty viime vuosikymmeninä maantieteellisessä tutkimuksessa. Ai-
hetta olisi hyvä käsitellä myös jatkossa ja alueuudistuksen kontekstin ulkopuolella, jotta
voitaisiin selvittää tarkemmin, onko Lappiin muodostunut tai muodostumassa selkeitä,
yhtenäisiä odotusten rakenteita alueen monimuotoisesta kulttuurihistoriasta huolimatta.
Kiinnostavaa olisi myös syventyä tarkemmin erityisesti Meri-Lapin odotusten rakentei-
siin tai alueelliseen identiteettiin. Nyt aineistosta käy ilmi, että alueella nojataan jossain
määrin enemmän Oulun alueeseen kuin Lapin maakuntakeskus Rovaniemeen, joka osal-
taan voi luoda myös jonkintasoista vastakkainasettelua ja epäluottamusta Lapissa.

Seuraavana Suomessa on edessä hallitusneuvottelut, joissa eittämättä esille
nousee jälleen aluehallinnon sekä sosiaali- ja terveystalouden uudistaminen. Mediassa

puolueet ovat esittäneet erilaisia näkökantoja uudistuksen valmisteluun, jolloin toivottu parlamentaarinen lähestymistapa voi edelleen osoittautua haastavaksi, mikäli kompromisseja ei löydetä. Lisäksi useilta tahoilta, kuten esimerkiksi pääministeri Juha Sipilältä, on noussut esiin toive toteuttaa uudistus pienemmissä osissa nyt kun laajemmat, kerralla toteuttavat uudistukset ovat kaatuneet laajuuteensa kahden edellisen hallituskauden aikana ajan loppuessa kesken. Vaikka nyt valmisteltu uudistus kaatuikin, voidaan tämän tutkielman avulla tarkemmin osoittaa niitä tekijöitä, joihin erityisesti Lapissa toivottaisiin muutosta verrattuna nykyiseen aluehallinnolliseen- ja sote-malliin sekä kaatuneisiin uudistussuunnitelmiin. Vastaavaa tarkastelua voisi käydä myös seuraavan valmistelun aikana.

Lähteet

- Agnew, J. A. (1994). The territorial trap. The geographical assumptions of international relations theory. *Review of international political economy* 1: 1, 53–80.
- Alastalo, M. & Åkerman, M. (2010). Asiantuntijahaastattelun analyysi: Faktojen jäljillä. Teoksessa Ruusuvuori, J. & Nikander, P. & Hyvärinen, M. (toim.) Haastattelun analyysi. Vastapaino, Tampere.
- Berger, P. & Luckmann, T. (1967). *The Social Construction of Reality*. 249s. The Penguin Press, Lontoo.
- Brenner, N. (2004a) Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000. *Review of International Political Economy*, 11/3
- Brenner, N. (2004b) *New State Spaces. Urban Governanc and the Rescaling of Statehood*. Oxford University Press, New York.
- Cerny, Philip (1990). *The Changing Architecture of Politics*. London: Sage.
- Giddens, Anthony (1979) *Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. 249 s. University of California Press, Berkeley.
- Hall, P. & Hubbard, P. (1998) *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and Representation*. London: Wile
- Hallituksen esitys sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi 4.12.2014. (2014). Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
<https://stm.fi/documents/1271139/1332838/HE+sote+järjestäminen+_2014-12-2+_SUOMI.pdf>. 20.11.2018
- Hallituksen kunta-sote –koordinaatioryhmän linjaukset 8.5.2013. (2013). Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki. <<https://stm.fi/documents/1271139/1332838/Koordinaatioryhmä+2013-05-08+sote-uudistuksen+periaatteet++lopullinen.pdf>>. 20.11.2018
- Hallituksen linjaus 7.11.2015. <<https://alueuudistus.fi/documents/1477425/1900587/Hallituksen+linjaus+aluejaon+perusteet%2C+sote-uudistuksen+askelmerkit+ja+aluejakomalli.pdf>>. 22.11.2018.
- Hallituskriisi ratkesi – katso täältä uusi sote-kartta (2015) Yle uutiset. <<https://yle.fi/uutiset/3-8438697>>. 22.11.2018.

- Hallituskriisiin yritetään yhä etsiä ratkaisua – Valtioneuvostoon julistettu ”radiohiljaisuus”. (2015). Helsingin Sanomat. <<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000002864573.html>>. 22.11.2018
- Hautajärvi, H. (2014). Autiotuvista lomakaupunkeihin. Lapin matkailun arkkitehtuurihistoria. Aalto-yliopiston julkaisusarja Doctoral Dissertations 31/2014. Helsinki: Aalto-yliopisto.
- Haveri, A. & Suikkanen, A. (2003). Onko Lapilla alueena tulevaisuutta? Teoksessa Aini Linjakumpu & Leena Suopajarvi (toim.) Sellainen seutu ja sellainen maa. Erot, vastarinta ja uuden politiikan vaatimus Lapissa. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- HE 15/2018 vp <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopai-vaasia/Sivut/HE_15+2018.aspx>
- Hirvasaho, K. (2018) Koko ”Lappi” on mielikuvituksen tuote, joka on luotu matkailun ehdoilla. Kanava 8/2018. <<https://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/koko-lappi-on-mielikuvituksen-tuote-joka-on-luotu-matkailun-ehdoilla/>>. 23.1.2019
- Jones, M. (1999). New Institutional Spaces. London: Jessica Kingsley
- Kalela J. (2005). Hyvinvointivaltion rakentaminen. Teoksessa Ville Pernaa & Mari K. Niemi (toim.) Suomalaisen yhteiskunnan poliittinen historia. Helsinki: Edita.
- Kantola, Anu (2002) Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä. Helsinki: Loki-Kirjat
- KEHIKKO – Lapin sosiaali- ja terveystalvelujen kehittämisen kokonaissuunnitelma. 14.11.2018 <<https://lapinsotesavotta.fi/lapinmaakunta/wp-content/uploads/sites/3/kehikko.pdf>>
- Knapp, W. (2006). The feasibility of regional planning in peri-urban regions: on identity and organising capacity. Teoksessa Bertrand, N. & Kreibich, V. (toim.) Europe’s City-Regions competitiveness: Growth Regulation and Peri-Urban Land Management, 61-82. Royal Van Gorcum, Assen.
- Kull, M. (2009). Local and Regional Governance in Finland. A Study on Institutionalisation, Transformation and Europeanization. Halsudkultuur 10: 22-29.

- Kuvaajat valinnanvapauslain lausunnoista. (2017). Sosiaali- ja terveysministeriö. <<https://alueuudistus.fi/documents/1477425/3195906/Kuvaajat%2Bvalinnanvapauslausunnoista%2B3.4.2017.pdf/cb0adb5c-bd2a-41d0-b259-ad3cda54d38a>>. 28.11.2018.
- Lapin maakunta. <<https://lapinmaakunta.fi/yleisesittely/usein-kysyttya/>>. 12.7.2018.
- Lapin maakunta: yleisesittely <<https://lapinmaakunta.fi/yleisesittely/>>. 14.11.2018.
- Lapin matkailun tunnuslukuja (2018) <<https://visiittori.fi/lappi>>. 22.1.2019
- Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelu päättyy – lappilaista ratkaisua lähdetään etsimään. (2019) Lapin Maakunta. <<https://lapinmaakunta.fi/article/maakunta-ja-sote-uudistuksen-valmistelu-paatty-lappilaista-ratkaisua-lahdetaan-etsimaan/>>. 12.3.2019
- Massa, I. (1994). Pohjoisen luonnonvalloitus. Suunnistus ympäristöhistoriaan Lapissa ja Suomessa. Helsinki: Gaudeamus
- Merikanto, T. (2017a) Professorit: Sote-raketin lento on tuurista kiinni – "Vain uhkarohkeat insinöörit päästäisivät astronautit ensimmäiseen koerakettiin". Yle uutiset. <<https://yle.fi/uutiset/3-9571247>>. 28.11.2018
- Merikanto, T. (2017b) Analyysi: Riskillä mennään – nyt lähtee eduskuntaan monimutkainen häkkyrä nimeltä soten valinnanvapausmalli. Yle uutiset. <<https://yle.fi/uutiset/3-9600571>>. 22.11.2018
- Mitä maakuntauudistus tarkoittaa minulle? (s.a.). Alueuudistus. <<http://alueuudistus.fi/mika-on-maakuntauudistus>>. 27.9.2018.
- Mitä sote-uudistus tarkoittaa minulle? (s.a.). Alueuudistus. <<http://alueuudistus.fi/mika-on-sote-uudistus>>. 27.9.2018.
- Moisio, S. & A. Vasanen (2008). Alueellistuminen valtiomuutoksen tutkimuskohteena. Tieteessä tapahtuu 2008:3–4. <<http://ojs.tsv.fi/index.php/tt/article/view/481/407>>. 12.7.2018.
- Moisio, S. (2012). Valtio, alue, politiikka: Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään. 357s. Vastapaino, Tampere.
- Mäntylä, M. (2016). Pohjois-Suomea kehittämässä. Periferia Urho Kekkosen politiikan kohteena ja vallankäytön välineenä vuosina 1950-1981. 354s. Studia Historica Septentrionalia 76. Rovaniemi

- Onnela, S. (1977). Torniojokilaakson ja Peräpohjolan asema Oulun läänin jakokeskustelussa. Torniojokilaakson vuosikirja 1977, 1-32.
- Paasi, A. (1986a). The institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity. *Fennia* 164: 1, s. 105-146. Helsinki
- Paasi, A. (1986b). Neljä maakuntaa. Tieteellinen tutkimus aluetietoisuuden kehittymisestä. 345s. Joensuun Yliopisto. Joensuu.
- Paasi, A. (1988). Suomen Lapin muodostuminen maakunnaksi ja sen nykyinen identiteetti. Lapin tutkimusseura, vuosikirja XXIX s.4-10. Rovaniemi.
- Paasi, A. (1991). Deconstructing regions: notes on the scales of spatial life. *Environment and Planning A*, vol 23, 239-256.
- Paasi, A. (2003). Region and place: Regional identity in question. *Process in Human Geography* vol. 27(4), 475-485.
- Painter, J. & Goodwin, M. (1995) Local governance and concrete research: investigating the uneven development of regulation. *Economy and Society*, 24/3: 334-356.
- Palvelurakennetyöryhmän loppuraportti. (2013). Sosiaali- ja terveysministeriö, Palvelurakennetyöryhmä, Helsinki. <<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/74263>>. 20.11.2018.
- Patomäki, H. (2007) Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot. WSOY. Helsinki
- Perälä, M. (2008). Esitys Lapin Oma Maakunta-tilaisuudessa 8.6.2018. <<https://lapinso-tesavotta.fi/lapinmaakunta/wp-content/uploads/sites/3/oma-maakunta-kierroksen-diaesitys-marja-perala-862018.pdf>>. 13.12.2018.
- PeVL 64/2014 vp <<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=pevl+67/2014>> 20.11.2018
- PeVL 75/2014 vp <<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=pevl+75/2014%20vp>> 20.11.2018
- PeVL 26/2017 vp
<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_26+2017.aspx>
- PeVL 15/2018 vp
<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_15+2018.aspx>

- Pääministeri Juha Sipilän puhe Kesärannassa 8.3.2019 (2019). Valtioneuvosto <https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/paaministeri-juha-sipilan-puhe-kesarannassa-8-3-2019>. 12.3.2019
- Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. (2015). Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Edita Prima. Helsinki.
- Ross, R.N. (1975) Ellipsis and the structure of expectation. *San Jose State Occasional Papers in Linguistics* 1, 183-191
- Ruusuvuori J. & Tiittula, L. toim. (2005). Haastattelu – Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Vastapaino. Tampere.
- Ruusuvuori, J. & Nikander, P. & Hyvärinen, M. (2010). Haastattelun analyysin vaiheet. Teoksessa Ruusuvuori, J. & Nikander, P. & Hyvärinen, M. (toim.) Haastattelun analyysi. Vastapaino, Tampere.
- Simpson, D. (1995). Raymond Williams: Feeling for Structures, Voicing “History”. Teoksessa C. Prendergast (toim.), *Cultural Materialism: on Raymond Williams* (s. 29-50). University of Minnesota Press. Minneapolis, MN.
- Stenvall, J. & Majonen, K. (2017) Välitilan johtaminen kunnissa. Uutta ARTTU2-tutkimusohjelmasta nro 5/2017. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Stenvall, J., Vakkala, H. & Sandberg, S. (2017) Navigoivat Kunnat. ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 5. ACTA nro 270. 85s. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Sosiaali- ja terveystalvet: Lappi. Asiantuntija-arvio, syksy 2018 (2018) Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. <<http://www.julkari.fi/handle/10024/137225>>. 10.12.2018
- Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, kehittämistä ja valvontaa koskevan lainsäädännön uudistaminen. Peruslinjauksia valmistelevan työryhmän loppuraportti. (2011). Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki. <<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/72851>>. 20.11.2018
- Sosiaali- ja terveyspoliittisen ministeriryhmän esitys sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskeviksi linjauksiksi. (2012). Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki. <<https://stm.fi/documents/1271139/1332838/Sotepol+palvelurakenne+15.11.2012.pdf>>. 20.11.2018.

- Suomen mineraalistrategia (2010). Helsinki: Geologian tutkimuskeskus ja TEM.
 <[http://projects.gtk.fi/export/sites/projects/mineraalistrategia/docu-
 ments/SuomenMineraalistrategia_2.pdf](http://projects.gtk.fi/export/sites/projects/mineraalistrategia/documents/SuomenMineraalistrategia_2.pdf)>. 25.10.2018
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestön ennakkotilasto. Helsinki: Tilastokeskus
 <<http://www.stat.fi/til/vamuu/index.html>>. 17.1.2019
- Suopajarvi, L. (1999). Lappi etelän peilissä: Lapin ja lappilaisuuden rakentuminen Vuotos- ja Ounasjoki- kamppailussa. Teoksessa Marja Tuominen, Seija Tuulentie, Veli-Pekka Lehtola, Mervi Autti (toim.) Pohjoiset identiteetit ja mentaliteetit: Osa 2, Tunturista tupaan. Inari: Kustannus-Puntsi 15–21.
- Suopajarvi, L. (2003). Lapin luonnon modernisoituminen toisen maailman sodan jälkeen. Traditionaalisesta yhteiskunnasta refleksiiviseen moderniin. Teoksessa Aini Linjakumpu & Leena Suopajarvi (toim.) Sellainen seutu ja sellainen maa. Erot, vastarinta ja uuden politiikan vaatimus Lapissa. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- TEM Työnvälitystilasto (2018). Työllisyyskatsaus, marraskuu 2018.
 <<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201801252259>>. 17.1.2019
- THL hallitusohjelmasta: Sote-alueita on liikaa. (2015) Yle uutiset. <<https://yle.fi/uutiset/3-8024027>>. 22.11.2018
- Taylor, P.J. (1994) 'The State as Container: Territoriality in the Modern World-system', *Progress in Human Geography*, 18(2): 151–62.
- Tuomi, J. & A. Sarajarvi (2013). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.
- Valkonen, J. (2003) Lapin luontopolitiikka. Tampere: Tampereen yliopisto. 240s.
- Valkonen, J. (2004) Luontokäsityksen politiikka Lapissa. *Sosiologia* 3:2004, 225-239
- Williams, R. (1961). *The Long Revolution*. 370 s. Chatto & Windus, London
- Williams, R. (1977). *Marxism and Literature*. Oxford University Press. Oxford.

Liitteet

Liite 1

Haastattelurunko:

- Kuinka organisaationne on valmistautunut suunniteltuun alueuudistukseen?
- Onko alueuudistukseen valmistautuminen sujunut aikataulussa?
- Millaisia haasteita alueuudistukseen valmistautumisessa on ilmennyt?
- Millaisia odotuksia teillä on alueuudistusta kohtaan?
- Maakuntauudistuksen virallisina strategisina tavoitteina on luoda Suomeen moderni ja kustannustehokas julkinen hallinto, joka palvelee kaikkia asukkaita. Tarkoituksena on turvata tärkeät palvelut ja sujuvoittaa asiointia sekä lisätä kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa. Tavoitteena on tuottaa samanlaiset palvelut kaikille, käyttää resursseja fiksummin, nykyaikaistaa palveluja ja luoda yhden luukun periaate yrityksille. Näettekö, että nämä tavoitteet ovat realistisia?
- Sote-uudistuksen virallisina strategisina tavoitteina on ottaa käyttöön tehokkaimmat ja vaikuttavimmat toimintatavat, vähentää ihmisten eroja hyvinvoinnissa ja terveydessä sekä taata sosiaali- ja terveystalouden yhdenvertainen saatavuus. Tarkoituksena on pienentää jonoja sujuvoittamalla palveluja ja hoitopolkuja. Näettekö, että nämä tavoitteet ovat realistisia uudistuksen suunnitelmien pohjalta?
- Kansainvälisessä mittakaavassa, miten toimivana olette pitäneet Suomen nykyistä aluehallinnollista mallia ja miten odotatte uudistuksen vaikuttavan tähän?
- Miten odotatte tulevien eduskuntavaalien vaikuttavan alueuudistuksen valmisteluun?
- Maakuntavaalit: 59 valtuutettua Lapista. Jakautuuko poliittinen valta reilusti Lapin alueella vai keskittyykö valta liiaksi Etelä-Lapin kaupunkiseutuihin?
- Uudistuksen yksityiskohdista ei välttämättä päästä varmuuteen ennen kevään eduskuntavaaleja. Miten tämä vaikuttaa valmistautumiseen?
- Uskotteko kansalaisten suhtautumisen maakuntaan muuttuvan uudistuksen toimesta?

- Miten näette Lapin uuden maakunnan vaikuttavan alueen luonnonvarojen käytön mahdollistamiseen ja sallimiseen?
- Verrattuna aiempiin kuntiin kohdistuviin uudistuksiin, kuntien mahdollisuudet räätälöidä uudistusta paikallisiin olosuhteisiin sopivaksi ovat rajalliset. Miten tämä näkyy uudistuksen valmisteluissa?
- Kuntaliiton tutkimuksen mukaan pienille kunnille sosiaali- ja terveydenhuollon siirtäminen maakuntatasolle on yleensä helpotus kuntien taloudesta johtuen, kun taas isommissa kunnissa pelkona on paikallisen liikkumavaran ja toimintakyvyn heikkeneminen. Onko tämä näkynyt valmisteluissa?
- Erityisesti Lapin syrjäseutujen kunnat ovat kärsineet muuttotappioista ja väestön ikääntymisestä. Olisiko maakunta- ja sote-uudistus tuonut helpotusta näiden haasteiden tuomaan paineeseen?
- Millaista keskustelua Lapin kuntien välillä on käyty alueuudistukseen liittyen?
- Onko Lapissa mielestänne vallinnut hyvä yhteishenki uudistuksen valmisteluissa?